

Titulo	Política inmigratoria, inmigración real y derechos humanos en la Argentina
Autor(es)	Personal : Aruj, Roberto - Autor/a Personal : Oteiza, Enrique - Autor/a Personal : Novick, Susana - Autor/a
Lugar	Buenos Aires. Argentina
Editorial/Editor	Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires
Fecha	octubre 1996
Temas	Política migratoria; Legislación sobre la inmigración; Inmigración; Discurso político; Derechos humanos;
Tipo de documento	Doc. de trabajo / Informes
URL	<a href="http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/subida/Argentina/iigg-uba/20100302095958/dt5.pdf">http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/subida/Argentina/iigg-uba/20100302095958/dt5.pdf</a>
Licencia	Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica <a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a>

Documentos de Trabajo

n°5

---

# **Política migratoria, inmigración real, y Derechos Humanos en la Argentina**

---

**Enrique Oteiza  
Susana Novick  
Roberto Aruj**

**Octubre de 1996**



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES GINO GERMANI  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
ARGENTINA

**Los DOCUMENTOS DE TRABAJO son elaboraciones de investigadores del Instituto. Previo a su publicación, estos documentos son evaluados por dos especialistas en el tema y luego discutidos en un Seminario, con la presencia de los autores/as y de investigadores del Instituto.**

**Fecha: octubre de 1996**

**Instituto de Investigaciones Gino Germani  
Facultad de Ciencias Sociales. UBA  
Uriburu 950, 6° piso  
(C1114AAB) Buenos Aires. Argentina  
Teléfono: (5411) 4508-3815; Fax: (5411) 4508-3822  
e-mail: iigg@mail.fsoc.uba.ar  
Centro de Documentación e Información  
e-mail: cdi@mail.fsoc.uba.ar  
<http://www.fsoc.uba.ar>**

## PARTE I

### POLITICA INMIGRATORIA, DISCURSO OFICIAL Y DERECHOS HUMANOS EN LA ARGENTINA

#### Introducción:

La Argentina, como es bien sabido, es un país de inmigración -como Australia, Canadá, o EE.UU.-, a diferencia de otros países con inmigración -como Alemania, Francia o México-. Así en nuestro país, la inmigración ha sido constitutiva de la sociedad actual, parte integral de un proyecto de construcción nacional concebido en el siglo pasado que con el correr del tiempo ha contribuido a conformar una suerte de identidad. Zulma Recchini de Lattes<sup>1</sup> estimó que en 1960, el 60% de la población que tenía el país en ese entonces no existiría -en términos numéricos- si no hubieran llegado a nuestras costas, a partir de 1870, un gran número de inmigrantes provenientes de las migraciones europeas transcontinentales (La Argentina tenía en 1960 veinte millones de habitantes).

En este informe se concentrará la atención en la situación de los inmigrantes de la Argentina en materia de derechos humanos en el período que comienza en 1983, -post-dictadura-. Es importante para este análisis tener en cuenta que la realidad migratoria de la etapa actual está signada por grandes cambios en los patrones migratorios internacionales en los que la Argentina está inserta<sup>2</sup>. En efecto, el país ha pasado de ser receptor fundamentalmente de inmigrantes europeos y en menor medida del Cercano Oriente, a constituirse en receptor de inmigrantes latinoamericanos provenientes de los países vecinos y el Perú, y en menor grado de Corea y Taiwan. Simultáneamente, en forma creciente desde 1960, se ha experimentado una corriente de emigración de argentinos a Europa. Estos emigrantes son en su mayor parte descendientes de europeos, con alto grado de escolaridad promedio.

Los flujos de inmigrantes europeos anteriores a 1960 y los de diferente origen que se produjeron más tarde, dejaron importantes colectividades de `extranjeros' residentes en el país. -De acuerdo al Censo de 1991, la población total de la Argentina era entonces de 32.615.528, de los cuales 30.968.145 eran nacidos en el país y sólo 1.628.210, nacidos en otros países (menor proporción de extranjeros en la población total que en la primera mitad del siglo). De este total 817.144 eran nacidos en países de América Latina y 811.066 en países de otros continentes, mayoritariamente europeos. Es importante tener en cuenta que dado el cambio de los flujos migratorios, la colectividad de origen migratorio latinoamericano crece y la de origen europeo disminuye.

Con este telón de fondo en consideración, aparecen actualmente tres aspectos de la problemática migratoria post `83, que plantean serios motivos de preocupación en cuanto a los `derechos humanos' de los inmigrantes que viven en nuestro país, ya que ponen en evidencia tendencias discriminatorias y falta de garantías mínimas. El examen presentado en las páginas que siguen permiten diagnosticar estas tres causas principales de preocupación ubicadas en la esfera del discurso político de nuestros gobernantes y en la de los medios de comunicación social, en las políticas de inmigración, y en el marco legal; este último obviamente muy ligado a las otras dos esferas.

El examen del discurso oficial sobre los extranjeros que residen en el país muestra, a partir de 1992, dos vertientes claramente diferenciadas. La primera, que se refiere a los inmigrantes provenientes de países latinoamericanos limítrofes (Bolivia, Paraguay, Brasil, Chile) y no limítrofes como Perú, exhibe actualmente algunos rasgos marcadamente xenófobos (los inmigrantes uruguayos escapan en su gran mayoría a este tipo de actitudes discriminatorias o de rechazo). La segunda, por el contrario, idealiza las virtudes de la inmigración europea, que nos permitiría mantener los rasgos raciales y afirmar la cultura plasmada por los inmigrantes de ese origen, supuestamente superior. Este último discurso coincide con una política ilusoria que intenta, sin éxito, atraer inmigrantes potenciales de los países de Europa Occidental -los más valorados pero que hace tiempo dejaron de venir en cantidades significativas- y en menor grado inmigrantes potenciales de la Europa del Este en crisis.

---

<sup>1</sup>Recchini de Lattes, Zulma: " RECHINI de LATTES, Z. y LATTES, A. (comp). "La población de Argentina" CICRED, Series Buenos Aires, 1971.

<sup>2</sup>Lattes, A. y Oteiza, E.: "La dinámica migratoria en la Argentina": Centro Editor de América Latina: Buenos Aires, 1984.

A pesar de este doble ‘discurso gubernamental’, compartido por quienes apoyan el modelo neoliberal o neo-conservador vigente, las autoridades se esfuerzan por proyectar una imagen de país democrático, igualitario y abierto tanto a los capitales y mercancías (globalización), como a los hombres y mujeres sin distinción de razas ni credos (de “... buena voluntad”, como dice el Preámbulo de la Constitución Nacional), lo cual es por cierto contradictorio.

Para el análisis de esta temática se puede plantear una doble vía que incluye por un lado, el examen del discurso oficial tal como éste se manifiesta en la prensa escrita y por el otro, los flujos migratorios reales, legales e ilegales. Esta doble vía requiere tener en cuenta también el contexto en lo que hace a la dinámica de empleo-desempleo y a los cambios en las políticas sociales y migratorias.

La problemática a la que se refiere este trabajo, alimenta actualmente un debate público en el que se hace presente el nuevo discurso oficial examinado en este trabajo, socialmente insensible y xenófobo, junto a políticas migratorias contradictorias que exhiben aristas represivas, en un marco de desempleo creciente.

En cuanto a las esferas de las políticas inmigratorias y el marco jurídico pertinente, el trabajo examina la cuestión en lo referido al nivel constitucional, el de las leyes y decretos que norman dichas políticas y al carácter de las jurisdicciones del Estado responsables de la aplicación de las normas legales. Un aspecto sin duda preocupante, sobre el que queremos llamar la atención, es que la nueva Constitución

Nacional, reformada en 1994, no modificó el artículo 20 que reconoce los derechos de los extranjeros; ni el artículo 25 que le otorga al Gobierno Federal la función de fomentar la inmigración europea. Así se mantiene la discriminación a favor de la inmigración europea y en general las ideas sobre derechos de los inmigrantes vigentes en 1853. El análisis de las normas en el largo plazo pone en descubierto un hilo conductor en la construcción del sujeto extranjero -el otro- como responsable de los males internos, despertando sentimientos xenófobos latentes en momentos históricos críticos. Las políticas continúan siendo discriminatorias, y por momentos racistas.

Por otra parte cabe destacar que todos los gobiernos constitucionales han otorgado normas generosas de excepción (amnistías), posibilitando a los inmigrantes ilegales regularizar su situación. Así ha ocurrido también después de 1983, en que se sancionaran dos amnistías, en 1984-85 y 1992-94. estas medidas de carácter paliativo, tienden a compensar la falta de equidad de las normas y las políticas de carácter más de fondo y permanente.

En cuanto a los órganos del estado responsables por la definición de políticas, recién el Congreso ha tenido una función más relevante a partir de la creación de Comisiones de Población en el Senado, en 1990 y en Diputados en 1991. Estas Comisiones se han ocupado fundamentalmente de la política migratoria. Cabe recordar que la Constitución otorga al Congreso la responsabilidad por la política migratoria, no obstante lo cual ha sido el Poder Ejecutivo el que tradicionalmente a tenido la voz cantante en esta materia.

A pesar de las mejoras observadas a partir del ‘83, persiste tanto a nivel jurídico como de políticas migratorias y discurso oficial, una marcada tendencia a discriminar en contra de los inmigrantes de origen Latinoamericano (nuestra región!). La propensión es a legalizar automáticamente la inmigración europea e ilegalizar la proveniente de América Latina.

Los inmigrantes ilegales constituyen una categoría de individuos que parafraseando a Hanna Arendt, están desprovistos de derecho a tener derechos. El inmigrante ilegal no es una persona real con entidad jurídica, sino un individuo o conjunto de individuos pasibles de discrecionalidad y abuso por parte de funcionarios, burocracias, órganos del estado y empleadores. Así se lo somete a detención arbitraria, vejaciones, maltrato, extorsión, despojo y expulsión. También es sujeto de sobre explotación por parte de empleadores, no teniendo ni siquiera los mínimos derechos de los trabajadores nacionales más explotados. Esta es la situación en materia de Derechos Humanos a la que sometemos hoy en la Argentina a los inmigrantes latinoamericanos, que constituyen la gran mayoría de la inmigración real. Sólo amnistías impredecibles, les traen el alivio; estas se otorgan como un favor excepcional y no como un derecho.

Es nuestra intención a través de estas páginas, contribuir no sólo a formular un diagnóstico, sino también a proporcionar conocimientos e información que contribuyan a la formulación de políticas alternativas que garanticen los Derechos Humanos -individuales, económicos, sociales, culturales y políticos- de todos los inmigrantes que llegan a la Argentina incluyendo naturalmente a los de origen latinoamericano. Actualmente quienes provienen de nuestra región solo tienen posibilidades de transformarse en residentes legales después que ingresan al país, a través de amnistías inmigratorias de carácter excepcional. El desafío consiste en establecer políticas alternativas no discriminatorias, que satisfagan asimismo requisitos de equidad desde el punto de vista de quienes trabajan (nativos y

extranjeros) y garanticen los derechos humanos y sociales ya establecidos en las normas nacionales e internacionales vigentes.

## **La emergencia de un discurso político sobre los inmigrantes**

El examen del discurso oficial sobre los extranjeros que hoy residen en nuestro país, muestra características preocupantes, por su contenido estigmatizante y discriminatorio, cuando no xenófobo.

En palabras del Ex- Subsecretario General de la Presidencia, Luis Prol (Página 12, 13/8/93): “los problemas sociales del país, y en especial el de los sin techo, se originan en las migraciones desde los países limítrofes”.

Este tipo de discurso que atribuye ‘los problemas de nuestra sociedad’ a los más débiles de los que provienen de afuera -los otros-, no sólo ha contribuido a alimentar los prejuicios hacia los ‘diferentes’<sup>3</sup>, sino que ya ha provocado la reacción de los Gobiernos de los países vecinos. La Embajada de Brasil sostuvo que la presencia de inmigrantes de ese país en la Argentina es, en términos poblacionales y económicos, insignificante, y recordó que el número de argentinos en el Brasil la excede ampliamente. La nota de la Embajada dice, además: “Estamos seguros de que muchos argentinos que eligieron permanecer entre nosotros lo hicieron por saberse bien recibidos, partícipes de una sociedad abierta, integrada y multiracial como la brasileña” (Página 12 y Ambito Financiero, 13/8/94).

Por otra parte, el Sindicato de la Construcción (UOCRA) en agosto del ‘94, a raíz de la contratación temporaria de operarios brasileños para realizar trabajos de mantenimiento en una usina porteña, con salarios más bajos que los que se pagan a los argentinos, denunció esta situación pegando afiches en la ciudad que invitaban a “denunciar a los trabajadores ilegales que nos roban el pan y la fuente de trabajo”, en vez de denunciar a las empresas que vulneran las leyes laborales argentinas.

A su vez el ex-Subsecretario se preguntó si la Argentina estaba dispuesta a “bajar su nivel de vida para resolver los problemas de otras comunidades”. Esta declaración fue fustigada por la Jerarquía de la Iglesia Católica que vio en ella una manifestación de xenofobia.

El diario La Nación, principal exponente del pensamiento de las élites de poder, incluye en su edición del 21 de abril de 1994, un largo artículo cuyo autor es Amílcar E. Argüelles, ex-Ministro del gobierno militar, Brigadier retirado, miembro de la Academia Nacional de Ciencias. Transcribimos los primeros párrafos del artículo: “Recientes estudios sobre la población argentina demuestran que la salud ha empeorado por aumento de la enfermedad de Chagas, meningitis, tuberculosis, parasitosis y, particularmente, el cólera, hasta hace poco desconocido en nuestro país.”

“Este alarmante aumento de la morbilidad se relaciona con el ingreso de inmigración ilegal sudamericana que, en aumento, se hacina promiscuamente en la periferia de Buenos Aires, en otras ciudades y en zonas rurales de Misiones, Chaco, Formosa, Salta, Jujuy y toda la Patagonia, con lo que introduce enfermos chagásicos, parasitados y casos de cólera de Bolivia, Perú, Paraguay y Brasil. En el Gran Buenos Aires, la contaminación es ya gravísima. Los últimos exámenes médicos para conscriptos registraron déficit de estatura de 10 a 12 centímetros en los adolescentes de zonas de frontera y Gran Buenos Aires en relación con los del resto del país”.

“Dos tercios del presupuesto de los hospitales públicos argentinos se gasta en pacientes inmigrantes sudamericanos”.

De este examen del discurso público reciente de altos funcionarios, sindicalistas e importantes medios de comunicación, surgen rasgos ya conocidos de racismo, que están inscriptos en las páginas de nuestra historia. En 1884, Antonio Argerich<sup>4</sup> escribe: “...para mejorar los ganados, nuestros hacendados gastan sumas fabulosas trayendo tipos escogidos, y para aumentar la población argentina atraemos una inmigración inferior. ¿Cómo, pues de padres mal conformados y de frente deprimida, puede surgir una generación inteligente y apta para la libertad? Creo que la descendencia de esta inmigración inferior no es una raza fuerte para la lucha, ni dará jamás el hombre que necesita el país”.

---

<sup>3</sup> Ver Sayad, Abdelmalek "L'asile dans l'espace Schengen: la definition de l'autre" y Balibar, Etienne; "Qu'est-ce qu'une 'frontiere'", en "Asile-Violence-Exclusion en Europe", compilado por Caloz; Tschopp Marie-Claire; Clevenot Axel; Tschopp María-Pía; GGE, Geneve, 1994.

<sup>4</sup> Argerich, A.: "¿Inocentes o Culpables"; Hispanoamérica, Bs.As., 1985, pp.11

“Esta creencia reposa en muchas observaciones que he hecho, y es además de un rigor científico: si la selección se utiliza con evidentes ventajas en todos los seres organizados, ¿cómo entonces si se recluta lo peor pueden ser posibles resultados buenos?”.

“No debemos olvidar que tenemos en nuestra población escolar (5 a 14 años) más de 350.000 niños que no reciben ningún género de instrucción, y que solo concurre a las escuelas la cifra relativamente pequeña de 150.000.”

“Tenemos demasiada ignorancia adentro para traer todavía más de afuera”<sup>5</sup>.

El extranjero, el inmigrante no deseado, ‘el otro’, el diferente, no es un ser humano, ‘persona’ sujeto de los mismos derechos fundamentales que ‘nosotros’. Es un excluido excluible y a la vez una amenaza, pasible de ser expulsado o perseguido de diversas formas por parte de un estado que puede actuar frente a él, sin los límites de ningún tipo de legalidad. El inmigrante latinoamericano no aparece como un ser humano completo, integrante de una familia. Se lo ve como un apropiador ilegítimo de servicios sociales, y se olvida que como trabajador contribuye a crear riqueza y como consumidor paga impuestos (p.ejemplo el IVA, que en la Argentina es elevado). Se lo ve también como alguien que le saca un empleo a otra persona nacida en la Argentina, y no como un trabajador más -ser humano- que contribuye con su esfuerzo al desarrollo de toda la comunidad, probablemente más explotado que el resto.

### **Políticas migratorias**

La falta de estudios serios realizados o promovidos por el sector público incide negativamente al dificultar la emergencia de un debate público ‘ilustrado’, que contribuya a la formulación de una política inmigratoria respetuosa de los Derechos Humanos, superadora de los rasgos discriminatorios de la actual.

En cuanto a la política migratoria reciente, en noviembre de 1992 se declaró una amnistía para todos los extranjeros indocumentados provenientes de los países limítrofes, con el fin de permitirles regularizar su situación.

De acuerdo con las cifras oficiales disponibles a fines del ‘92, el saldo inmigratorio neto en 1991-92 era el siguiente:

---

<sup>9</sup> Id. Pp.14.

**CUADRO N° 1**  
**(Saldo Migratorio Neto<sup>6</sup>)**  
1991-1992

	INGRESO	EGRESO	LOS QUE SE QUEDARON (Saldo migratorio neto)	INMIGRANTES CON RESIDENCIA DEFINITIVA
BOLIVIA	48.467	24.493	23.974	1.405
BRASIL	104.782	67.953	36.829	144
CHILE	349.792	329.304	20.488	2.186
PARAGUAY	274.925	193.184	81.740	1.280
URUGUAY	177.187	162.802	14.385	356
OTROS	39.881	31.420	8.461	467
<b>TOTALES</b>	<b>995.034</b>	<b>809.157</b>	<b>185.877</b>	<b>5.838</b>

De acuerdo con esta información, puede observarse que el saldo migratorio neto (legales e ilegales) en sólo dos años (1991-92) fue importante. Sólo el equivalente al 4% del total ingresó como inmigrante legal (o sea, efectuó los trámites y obtuvo residencia legal antes de entrar); el grueso de quienes ingresaron con intención de quedarse pasaron a engrosar el contingente de inmigrantes ilegales.

Dos años más tarde, el 31 de enero de 1994 concluyó el plazo de la amnistía inmigratoria más reciente con la regularización de 224.471 inmigrantes ilegales provenientes de los países vecinos (Fuente: Subsecretaría de Población, cifras provisionales). Como se desprende de la información contenida en el Cuadro N° 1 y teniendo en cuenta el total de inmigrantes que regularizaron su situación durante esta última amnistía inmigratoria (1992-94), el número total de inmigrantes indocumentados acumulados desde antes del 90 hasta el 94, era bastante mayor que el ingresado en el bienio 1991-92, período para el cual hay datos disponibles (Cuadro 1). Es de este universo mayor de inmigrantes ilegales, cuya dimensión exacta no se conoce, de donde salieron los 224.471 que regularizaron su situación durante la amnistía 92-94.

---

<sup>6</sup> Saldo migratorio durante los años 1991-92; Fuente: Secretaría de Población, Ministerio del Interior. Esta información estadística se obtiene por la simple diferencia entre el ingreso bruto y el egreso bruto de personas al país, en un lapso determinado. Se elabora a partir del registro de entradas y salidas y no es una información muy precisa.



**CUADRO N° 2**  
**SUBSECRETARIA DE POBLACION**  
**Radicaciones por Decreto 1033/92 - Por Delegación y Sede Central Según Nacionalidad (cifras**  
**provisorias)<sup>7</sup>, Período 2/11/92 al 31/01/94-**

DELEGACION	TOTAL	BOLIVIA	BRASIL	CHILE	PARAGUAY	URUGUAY
Bs. As.	4.292	1.670	49	1.717	576	280
Bariloche	1.615	0	6	1.580	9	20
Comodoro						
Rivadavia	1.127	23	3	1.088	5	8
Córdoba	2.510	1.761	71	527	80	71
Corrientes	1.039	129	128	37	339	406
Chubut	549	185	4	344	4	12
Formosa	3.110	11	6	3	3.086	4
Jujuy	7.554	7.513	4	21	13	3
Mendoza	8.975	5.640	17	3.271	18	29
Misiones	3.583	66	1.241	38	2.196	42
Neuquén	12.351	334	35	11.900	24	58
Río Negro	929	269	16	624	10	10
Salta	8.453	8.255	20	140	27	11
San Juan	441	159	6	251	6	19
Santa Cruz	927	15	8	894	5	5
Santa Fe	3.120	1.354	130	218	1.184	234
Tierra del						
Fuego	1.263	119	0	1.092	17	35
Tucumán	1.184	1.055	11	74	29	15
Subtotal	63.022	28.558	1.755	23.819	7.628	1.262
Interior						
Sede Central	161.449	81.695	2.353	6.190	53.398	14.813
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>224.471</b>	<b>110.253</b>	<b>4.108</b>	<b>30.009</b>	<b>61.026</b>	<b>16.075</b>

La información disponible en este cuadro muestra claramente que los inmigrantes (en este caso ilegales que obtienen la residencia cuando ya están viviendo en el país), tienen una marcada preferencia, en cuanto a localización, por la ciudad de Buenos Aires, (salvo en el caso de los de nacionalidad chilena) y en segundo término por las provincias argentinas vecinas a sus respectivos países de origen. En esto juegan factores de proximidad y el efecto acumulativo en el tiempo de importantes comunidades de connacionales, que proporcionan acogida y facilitan la inserción.

De acuerdo con el diario Clarín (26-6-94), para mediados de año se estimaba que quedaron sin haber regularizado los trámites unas 400.000 personas (no se especifica la fuente de los datos). Esta cifra migratoria está probablemente magnificada por el diario de mayor tirada de la Argentina; es muy poco probable, dadas las ventajas proporcionadas por la Amnistía que queden contingentes importantes de inmigrantes sin acogerse a ella, por lo que la afirmación del periódico citado parece poco plausible.

En cuanto a la política de regularización, el operativo del Ministerio del Interior se fijó como objetivo “acabar con los indocumentados en un plazo de un año y medio” (La Nación, 29-1-93).

Entre tanto, a través de los hechos se detectan otras dimensiones de la aplicación de la política migratoria que apuntan a un mayor control en el ingreso (en las fronteras con los países vecinos). En las provincias de Salta y Jujuy se controlan los medios de transporte provenientes de Bolivia y las autoridades anunciaron que “si se detectan extranjeros indocumentados se procederá a su deportación inmediata” (Clarín, 8-1-93).

<sup>7</sup> Datos proporcionados por la Subsecretaría de Población. El Decreto 1033/92 corresponde a la amnistía migratoria (otorgamiento de documentación a inmigrantes ilegales).

El Jefe de la VIII Agrupación de Gendarmería Nacional Edmundo Frigerio opina que "... la política migratoria es muy permisiva, que hay que reverla" (Clarín, 8-1-93).

### **Racismo y discriminación - Cabecitas Negras, Bolitas, Chilotes y Paraguas**

Recordemos que durante el período de aceleración de la industrialización, a partir de la década del '30, se amplió el proceso de urbanización con la inmigración interna de trabajadores provenientes de las provincias más pobres -con alto desempleo relativo-. Estos migrantes constituyeron un nuevo proletariado que se sumó, en las grandes ciudades, a los trabajadores de origen europeo. Dicha migración de trabajadores 'criollos' -mestizos- ya fue entonces discriminada por los argentinos descendientes de europeos, que genéricamente los llamaron 'cabecitas negras'.

El racismo se hacía presente, aunque a lo largo de la década del '40, la nueva migración interna se incorpora más activamente a la vida política a través, en buena medida, del movimiento peronista. La dinámica de crecimiento económico, industrialización y pleno empleo, el acceso ampliado a la educación pública y a los servicios de salud, brindaban una perspectiva de incorporación social mucho mayor que la existente para ellos en sus provincias de origen.

Sin duda las posibilidades de integración eran mayores para los llamados despectivamente 'cabecitas negras' que las disponibles hoy en día para los inmigrantes provenientes de países vecinos o del Perú, quizás de similar nivel socioeconómico en el origen. El inmigrante latinoamericano, especialmente el indocumentado, así como su familia, están sujetos a una vida mucho más azarosa. Para ellos es mucho mayor el riesgo de expulsión o de sufrir abuso por parte de las fuerzas de 'seguridad' o sobreexplotación por trabajo en 'negro'. También con frecuencia es problemático para ellos el acceso a los servicios sociales públicos de salud, educación y vivienda, en un contexto en que ha crecido grandemente el desempleo, el subempleo y consecuentemente el empleo informal y la marginalidad.

A partir de mediados del 70 y más tarde con la crisis del endeudamiento y el ajuste regresivo, comenzaron a aplicarse ya durante la última dictadura restricciones a la inmigración y la expulsión de inmigrantes. Así se dio un nuevo golpe a la tradición de las viejas políticas migratorias que estuvieron vigentes hasta 1930: "gobernar es poblar" (se necesitaba mano de obra).

Es este cambio en las mentalidades puesto en evidencia en el discurso público, en especial el de las actuales autoridades, donde centramos la atención. En una sociedad nacional conformada por inmigrantes pareciera que la discriminación hacia los nuevos inmigrantes careciera de sentido. Sin embargo, los antecedentes históricos son contradictorios; recordemos que el discurso tradicional presentaba a la Argentina de la Campaña del Desierto y de la inmigración europea, como "Crisol de Razas".

Como lo plantean Spector y Kitruse<sup>8</sup>, se pone en evidencia en este caso como un fenómeno social se constituye en un momento determinado en causa de preocupación y pasa a ser considerado como un problema social.

También otros actores sociales comparten el discurso xenófobo. Leemos en los carteles del Sindicato de la Construcción (UOCRA) lo siguiente: "Que no se apoderen de nuestro pan de cada día con la importación de mano de obra clandestina"... "Defendamos los intereses de los trabajadores argentinos". Estos líderes sindicales, descendientes en gran medida de la inmigración interna criolla y de la inmigración internacional anterior, alimentan con el texto del afiche los prejuicios y la xenofobia con respecto a los inmigrantes latinoamericanos, reproduciendo el discurso con que habían sido discriminados algunos de sus ascendientes. Al mismo tiempo, generan una serie de imprecisiones en cuanto a la responsabilidad que les cabe a las políticas del Estado y a muchas empresas, con respecto al endeudamiento y al modelo de ajuste, causantes del desempleo creciente y de una distribución desigual del ingreso.

### **Discurso y trabajo**

En la década de los '90 las consecuencias del Plan de Ajuste y Convertibilidad en todo el país, pero en especial en las provincias del norte, se ven reflejadas en el veloz crecimiento del nivel de desempleo y subempleo, la expansión continua de los barrios de emergencia y la ocupación de tierras o casas en las ciudades en forma ilegal. Este agravamiento de los problemas sociales que se observa a lo

---

<sup>8</sup> Spector y Kitruse; "Constructing Social Problems"; Aldine, Nueva York, 1977.

largo y ancho del país, es presentado en el discurso oficial más extremo como si fuera causado por la presencia de los inmigrantes de los países vecinos. También en este discurso se imputa a estos inmigrantes el aumento de la delincuencia y la inseguridad.

El trabajo ilegal en las provincias del norte argentino, en especial el de tipo estacional, constituye un problema de vieja data, hoy en día agravado por la crisis de muchas economías provinciales. Entre sus protagonistas, empujados por la pobreza y el desempleo, se encuentran quienes arriban de Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay, países que también experimentan fuertes procesos de exclusión.

La falta de fuentes de trabajo en sus países de origen hace que los campesinos y mineros emigren; con frecuencia 'los traficantes de personas' aprovechan su situación de miseria para poder beneficiarse y enriquecerse. La emigración, vieja estrategia de supervivencia, es la respuesta a la que apelan millones de migrantes latinoamericanos en toda la región en busca de alternativas que sus propios países no les ofrecen.

Nuestros gobernantes se muestran poco tolerantes al estigmatizar a los diferentes. En palabras de Goffman<sup>9</sup>, la estigmatización de los inmigrantes en la Argentina, se puede explicar debido a la discrepancia existente entre amplios sectores de la sociedad, que consideran qué deberían ser los inmigrantes, y las características que presentan los que han llegado. "Un estigma constituye una discrepancia especial entre la identidad social, cultural y real".

El entonces Ministro del Interior (hoy Vicepresidente), Carlos Ruckauf (1993), anunció que la "cuestión de las migraciones ilegales constituye un tema de alta política"... "muchos ingresan con documentos falsos, se los trata como mano de obra esclava, nos crea un grave problema de salud pública y de seguridad y pueden constituir una competencia desleal con la otra mano de obra nacional" (La Nación, 27-11-93).

El ex-ministro olvida que para **ingresar** a la Argentina, los nacionales de los países vecinos no requieren, de acuerdo a la ley, de ningún otro documento que el de identidad que ya poseen en sus respectivos países. No necesitan por lo tanto falsificar nada para poder ingresar! Sí requieren nueva documentación argentina para convertirse en residentes permanentes legales, pero es precisamente en este aspecto donde la política inmigratoria es discriminatoria en favor de la inmigración europea.

Las migraciones tienen por lo general un trasfondo económico o son resultado de guerras o persecuciones (raciales, étnicas o políticas). En lo económico, la realidad de los salarios que se pagan en nuestro país, por comparación con los existentes en los países vecinos -si bien la tendencia es a la baja-, constituye un diferencial de atracción para sectores excluidos, aunque el trato que reciben aquí la mayoría de estos trabajadores inmigrantes sea miserable. Esta atracción de inmigrantes de países vecinos opera aunque menguado, aún en medio del desempleo y subempleo que crecen en el nuestro, y afecta también en alguna medida a 'los mercados' laborales ilegales e informales que coexisten con el mercado formal. El trabajador inmigrante necesita como todo el mundo al menos sobrevivir, cubrir su cuota alimentaria y la de su familia; sólo después intentará mejorar sus condiciones de trabajo e ingresos.

En la Avenida Cobo y Curapaligüe de la ciudad de Buenos Aires, existe (pese a las reiteradas denuncias), un mercado ilegal regenteado por inmigrantes coreanos en donde se ofrecen, para cualquier tipo de trabajo, peruanos, bolivianos y paraguayos, por salarios inferiores a los de convenio para trabajar en condiciones casi siempre infrahumanas. No se pide documentación, sólo trabajar muchas horas (Información de La Nación, 20-4-93).

En el diario Clarín del mismo día, se publicaron entrevistas en donde trabajadores inmigrantes agradecían la existencia de este mercado laboral, ya que si no existiera consideraban que deberían "volver a sus países, donde las cosas están mucho peor", remató la peruana María Inés. "Los coreanos te explotan, pero por lo menos tenés eso". Empresas contratistas importantes utilizan también los servicios de obreros ilegales, pagándoles salarios más bajos que los que deberían abonar normalmente a los obreros de la construcción.

"Obreros ilegales en el microcentro (dice otra información): emigraron por falta de trabajo y en ningún momento se los sometió a controles médicos". Una explicación de los contratistas es que "en Argentina no hay muchos obreros de la construcción, por eso se trabaja con personas que vienen de países más pobres. Preguntar a que se debe su procedencia boliviana o paraguaya es como tratar de buscar explicación porqué en Europa los lavacopas son latinoamericanos" (Declaración del Jefe de Personal de Sintelar, empresa que trabaja al servicio de Telefónica Argentina, Clarín 18-3-93).

---

<sup>9</sup> Goffman, Erving; "Estigma, la Identidad Deteriorada"; Amorrortu; Bs.As., 1993.

El Ministro del Interior, Carlos Ruckauf, reveló que hay unos 100.000 puestos de trabajo ocupados por ilegales que no gozan de los beneficios de las leyes sociales argentinas (Crónica, 16-6-94). Esta información oculta fundamentalmente la cantidad total de trabajadores que las empresas y patrones emplean en “negro”, lo que priva a todos ellos de gran parte de los beneficios previstos por las leyes sociales del país.

Asimismo, el Ministerio del Interior anuncia severas multas para quienes contraten inmigrantes ilegales. La modificación a la ley de Migraciones N° 22.439, que impulsa dicho Ministerio, prevé multas de hasta 5.000 pesos (¡qué no son por cierto muy severas, para las empresas...!. El proyecto ya ha sido presentado en el Congreso. Actualmente las multas tienen como techo 550 pesos. “Esta modificación forma parte de una política tendiente a establecer un estricto control interno para desalentar la inmigración ilegal, focalizando en la inspección a los empleadores” (Clarín 26-6-94).

“La encuesta realizada en el Noroeste Argentino (Salta, Jujuy, Catamarca, La Rioja, Santiago del Estero y Tucumán), mostró que los consultados entienden que la inmigración provocará intolerancia social y racial. La amenaza de no conseguir empleo está relacionada directamente con esa presunción. Desocupación, bajísimos salarios y los consecuentes conflictos gremiales” (Clarín 24-4-94).

El 40% del NOA (región integrada por las provincias del Noroeste) entiende que la inmigración provocará intolerancia social y racial (La Nación 24-4-94; no se indica de dónde proviene el porcentaje mencionado).

El Ministro del Interior sostuvo que “los puestos de trabajo tienen que ser para nuestros obreros y no podemos permitir que algunos villeros llenen sus bolsillos con esta suerte de tráfico moderno de esclavos”. Se apresuró a establecer diferencias con el personal doméstico procedente de países limítrofes, al expresar que “las personas que tengan trabajadoras domésticas indocumentadas podrán regularizar su situación con un sencillo procedimiento especial. Nosotros diferenciamos claramente -dijo- a los empresarios que contratan a decenas de obreros ilegales, de un ama de casa que da empleo a una doméstica” (Crónica 16-6-94).

Cabe preguntarse si ante la ley no debiese ser lo mismo un trabajador de la construcción, textil o doméstico en situación de ilegal, en este caso la cantidad de transgresiones de un empleador, sólo agravaría el delito.

El Gobierno, pretendía asegurar que los puestos de trabajo prometidos para el año 1995 no fuesen ocupados por los miles de indocumentados que habitan el país. Ni indocumentados ni documentados pudieron ocuparlos, pues nunca se generaron estos puestos de trabajo. A tal punto, que en mayo de 1995 se registró la tasa más alta de desocupación, cercana al 20%<sup>10</sup>.

La política oficial privilegia el interés empresario, que apunta a bajar el costo de la mano de obra, pretendiendo ampliar la cantidad de puestos de trabajo, sin disminuir las ganancias empresarias (o aumentándolas). Sin embargo, el mercado de trabajo sigue restringido y para los pocos empleos que se generan existe una alta competencia entre trabajadores. Los nativos se hacen eco del discurso oficial que promueve la discriminación, encontrando como causa de su situación y objeto de confrontación al trabajador migrante de país limítrofe.

El Ministro Ruckauf dijo: “fundamentalmente quiero aclarar que miramos al futuro y no al pasado, en defensa de la mano de obra nacional independientemente de que, como siempre, nuestro país siga abierto a todos los trabajadores extranjeros que lleguen con contrato de trabajo” (La Nación 3-12-93). Como es obvio, los contratos de trabajo los extienden las empresas, quienes pasarían a detentar así la llave de la política migratoria.

“Hay más de 800.000 inmigrantes ilegales que proveen mano de obra barata sin cargas sociales. Producción a bajísimo costo. País sin controles. Escenario elegido por inmigrantes ilegales para salir del paso. Más del 70% de las mucamas son ilegales” (Ámbito Financiero 21-4-94). Aparece aquí el manejo desaprensivo de cifras infladas, sin mención de la fuente de la información estadística, y la intención del medio de no profundizar en la búsqueda de la información veraz, mientras se alimenta el clima de temor y xenofobia generalizada.

“Las condiciones económicas imperantes impiden la concreción de los fundamentos de la Constitución. La carencia de una política migratoria global que reemplace a la vieja concepción admisionista cuando la demanda de mano de obra era la constante del país, no puede continuar. Adoptar una línea definida en la materia exige un debate abierto y profundo de todos los sectores sociales

---

<sup>10</sup> Encuesta Permanente de Hogares (EPH), INDEC, Onda mayo 1995.

representativos y luego la adopción de nuevas disposiciones legales por vía parlamentaria” (Clarín, editorial 4-12-93).

El Director Nacional de Política de Trabajo Guillermo Alonso Navone explicó “que no queremos perseguir a los indocumentados ni deportarlos, sino que los invitamos a estar en regla” (Clarín 21-4-94). Aparece aquí un discurso más respetuoso, aunque la amenaza de deportación está presente pues no queda del todo claro si en caso de presentarse el inmigrante ilegal, no incurre en ningún riesgo de deportación, dado el contexto creado por medidas discrecionales, de corte autoritario, así como por el discurso de otros funcionarios e incluso del propio Ministro del interior.

Retomando el discurso proveniente del sector laboral, la CGT pide medidas contra la competencia que ejercerían los inmigrantes. “Hay que proteger al trabajador argentino. La competencia desleal afecta al mercado de trabajo” (Diario Popular 10-5-94).

La Profesora Susana Torrado, afirmó que los inmigrantes no implican riesgo alguno para los trabajadores argentinos. “No sirve confundir inmigración ilegal con la inmigración temporaria que se produce como consecuencia del dumping laboral. Esto no constituye un movimiento migratorio”. “Lo denunciado por la UOCRA (respecto a los trabajadores de la construcción brasileños) no depende de las personas sino que es resorte de las empresas que importan trabajadores de manera legal y temporaria aunque aquí les paguen menos de lo que deberían pagarle a un argentino” (Página 12, 24-9-94)

Silvia Montoya y Marcela Perticará, en su trabajo “Los Migrantes Límitrofes ¿aumentan el desempleo?”<sup>11</sup>, consideran que es “escasa incidencia de los migrantes de los países vecinos sobre el crecimiento en el desempleo y sobre el empleo en ‘negro’, como así también la poca repercusión en términos de variables laborales que tendría que lograr efectivizar el total cierre de fronteras”.

## **Migraciones y conflicto social**

De acuerdo con la teoría migratoria clásica, los flujos migratorios producen efectos tanto en el país de origen como en el país receptor.

En el país de origen, la emigración de sectores que sufren desempleo y subempleo, y en general pobreza y marginalidad, atenúa la presión social y política al disminuir el nivel de desocupación. La presión sobre los sectores sociales de vivienda, educación y salud disminuye, con lo que los recursos de inversión asignadas a estos sectores tienen un impacto social relativo, algo mayor. En consecuencia, el descontento disminuye, y es más fácil para los sectores hegemónicos mantener el statu-quo, la estructura de distribución y de poder existentes. Asimismo se benefician en el país de origen los parientes de los que emigraron, quienes reciben las remesas de dinero que les envían sus familiares, desde los países en los cuales se han establecido. Esto se refleja también en el ingreso nacional. Estas remesas de dinero constituyen en algunos casos una fuente importante de entrada de divisas. La postergación de los conflictos sociales, no soluciona por si misma los problemas de los países de emigración, a no ser que se produzcan cambios en la estructura social que permitan superar la explotación y la injusticia que sufre la gran mayoría de la población, pero contribuye a aliviarlos.

Al respecto es elocuente la reacción de representantes de los Gobiernos de los países vecinos, frente a la posibilidad de deportaciones numéricamente importantes de indocumentados, quienes retornarían a su país de origen para engrosar las filas de la desocupación y la marginalidad, contribuyendo quizás a realimentar conflictos sociales que fueron atenuados por la expulsión.

“Los gobiernos de los países vecinos están preocupados por las declaraciones del Gobierno Argentino, por la posibilidad de repatriación” (Clarín 10-12-93)...”Ya regularizaron su situación migratoria alrededor de 200.000 extranjeros, aún habría 400.000 extranjeros ilegales, según fuentes del Ministerio del Interior... Se confirmó que varios embajadores solicitaron a las autoridades argentinas que se postergue el plazo de finalización de la amnistía con el fin de que pueda legalizar su situación en el país una mayor cantidad de inmigrantes” (NACION 24/1/94).

“El embajador Paraguayo Diego Florestin insiste en una prórroga ya que en su consulado se atienden diariamente a 100 personas en un esfuerzo al límite de su capacidad y personal. A ese promedio para normalizar a sesenta mil indocumentados paraguayos -cifra probablemente inferior a la real<sup>12</sup>- se necesitarían dos años. Situación que involucra a la mayoría de los consulados de los respectivos países

---

<sup>11</sup> Montoya S. y Perticará M. : “Los Migrantes Limitrofes ¿aumentan el desempleo?. Revista Novedades Económicas, Bs.As., Febrero de 1995, pp.10 a 16.

<sup>12</sup> Aclaración nuestra.

límites no preparados para este desborde previsible y ahora acelerado por las autoridades argentinas” (El Cronista Comercial 31/1/94).

Si se tienen en cuenta las condiciones en las que se encuentran los migrantes en sus países de origen, el hecho es que ellos perciben un ‘diferencial de ingresos y quizás -a pesar de la discriminación- de acceso a servicios sociales aunque sean mínimos, positivo’ que justifica el traslado. Aunque la situación en la Argentina sea de desempleo creciente, por ahora consideran que en su país estarían peor. La búsqueda de mejores condiciones de vida tanto individual como familiar, produce importantes movimientos migratorios cuyas consecuencias políticas, económicas y sociales, en el contexto de un gobierno de baja sensibilidad social, provocan situaciones de conflicto.

Naturalmente, siempre existen fluctuaciones de los flujos migratorios entre pares de países, a lo largo del tiempo. Hay una relación entre los niveles de emigración y los de desocupación, como se puede observar en el caso de los países limítrofes y del Perú. En el Cuadro 3, se consigna la información sobre la población total, la población activa y el desempleo, en los países vecinos y en el Perú.

Si cruzamos esta información con la que da cuenta de los extranjeros que se radicaron en la Argentina en el período 1974-1994 (Cuadro 4), podremos observar que a lo largo del período, a mayor desocupación en el país de origen mayor emigración (en este caso hacia nuestro país). La mayor parte de estos emigrantes tienen una edad que oscila entre los 14 y 35 años, lo que coincide con una franja muy importante de la población activa de dichos países. Por otra parte, dado el número de inmigrantes en relación a la población total, estos no afectan de manera significativa el nivel de empleo de la Argentina como país receptor.

El conflicto que últimamente se hace explícito, surge porque esta situación es utilizada por las autoridades y algunos dirigentes sindicales, para ocultar las deficiencias del proyecto político y económico vigente. Enzensberger, en su libro “La gran migración”, hace mención de una cita del economista norteamericano Richmond Mayo-Smith que data de finales del siglo pasado y dice “El capital aportado por los inmigrantes no suele ser digno de mención: las principales partidas son probablemente los importes que estos inmigrantes envían a casa para socorrer a sus familiares y amigos o para facilitarles la emigración. El auténtico valor como factor de producción lo constituye el propio inmigrante”.

Pero ¿qué tipo de inmigrante, el pobre, el desocupado, desesperado por la situación en la que vive en su país de origen, aquel que no tiene una profesión fija y trabaja de cualquier cosa?. La política inmigratoria y el discurso oficial argentino indican que ese no es el inmigrante actualmente deseado. Este inmigrante es víctima de una situación contradictoria. Por un lado constituye un sector laboral fácilmente sometido a la sobreexplotación, lo que contribuye a la baja de los salarios, y por el otro es víctima de la segregación social, la marginalidad, la xenofobia, y todo tipo de abusos por parte del Estado y de los empleadores. Ese tipo de inmigración es el que carga con culpas propias, ajenas, o inventadas, para disfrazar deficiencias sociales en donde los responsables no son precisamente ellos.

Por otro lado, se “favorecen a quienes disponen de unas cualidades muy concretas y altamente valoradas en el capitalismo, como son mundología, capacidad de triunfo, flexibilidad y energía criminal. Tales virtudes son imprescindibles para poder superar las barreras burocráticas”<sup>13</sup>. Al Kassir, Kaith Faraon e Ibrahim Ibrahim, por ejemplo, no tuvieron mayores problemas no solo para obtener su residencia legal sino incluso la ciudadanía; no hicieron las interminables filas para conseguir número para ser atendidos, ni esperaron desde la noche anterior en la calle para tener su lugar en dicha fila!.

---

<sup>13</sup> Enzensberger, Hans; “La Gran Migración”; Anagrama; Barcelona, 1992.

**CUADRO 3**  
**POBLACION TOTAL-POBLACION ACTIVA-CANTIDAD DE DESOCUPADOS DE LOS**  
**PAISES LIMITROFES Y DEL PERU (En miles).\***

País	Año	Pob.Tot.	P.E.A.	%	Desocup.	%
BOLIVIA	1970	4.212	1.387	32,7	122,7	8,8
	1971	-	-	-	-	-
	1972	-	-	-	112,7	-
	1973	-	-	-	100,9	-
	1974	-	-	-	89,1	-
	1980	5.355	1.798,6	32,2	105,3	5,8
	1981	-	-	-	180,5	-
	1982	-	-	-	200,7	-
	1983	-	-	-	277,82	-
	1984	-	-	-	303,9	-
	1985	5.895	2.090,4	35,5	370,9	17,7
	1990	6.573	2.429,6	36,9	433,41	17,8
	1992	6.894	-	-	-	-
	1994	7.238	-	-	-	-
BRASIL**	1970	95.847	30225,6	-	-	-
	1971	-	-	-	-	-
	1972	-	-	-	1033,9	-
	1973	-	-	-	968,0	-
	1974	-	-	-	-	-
	1980	121.286	44627,5	36,8	1.210	2,7
	1981	-	-	-	2023,0	4,3-
	1982	-	-	-	2533,0	-
	1983	-	-	-	2474,0	6,7
	1984	-	-	-	2234,3	7,1
	1985	135.042	51315,1	38,	2719,6	5,3
	1990	148.477	58348,5	39,2	2.367,5	4,0
	1992	153.824	-	-	-	5,9-
	1994	159.147	-	-	-	-
CHILE	1970	9.496	2.856	30,0	101,0	3,5
	1971	-	-	-	113,4	-
	1972	-	-	-	93,1	-
	1973	-	-	-	-	-
	1974	-	-	-	-	-
	1980	11.147	3.605,4	32,4	378,4	10,4
	1981	-	-	-	417,0	-
	1982	-	-	-	-	-
	1983	-	-	-	561,9	-
	1984	-	-	-	541,3	-
	1985	12.047	4.216,9	35,0	516,5	12,1
	1990	13.100	4.810,1	36,7	268,9	5,5
	1992	13.545	-	-	217,1	-
	1994	13.994	-	-	-	-
PARAGUAY ***	1970	2.351	736,1	-	-	-
	1971	-	-	-	-	-
	1972	-	-	-	-	-
	1973	-	-	-	-	-
	1974	-	-	-	-	-
	1980	3.136	1.138,3	36,3	44,4-	3,9-

	1981	-	-	-	-	-
	1982	-	-	-	-	-
	1983	-	-	-	30,7	-
	1984	-	-	-	28,53	-
	1985	3.693	1.357,1	36,7	82,78	6,1
	1990	4.017	1.572,6	39,1	103,79	6,6
	1992	4.572	1.627,4	35,6	159,4	9,8
	1994	4.830	-	-	-	-
PERU	1970	13.193	4.218,6	31,9	201,2	4,7
	1971	-	-	-	195,7	-
	1972	-	-	-	194,0	-
	1973	-	-	-	191,5	-
	1974	-	-	-	186,9	-
	1980	17.321	5.666,0	32,6	391,1	6,9
	1981	-	-	-	392,3	-
	1982	-	-	-	417,0	-
	1983	-	-	-	565,8	-
	1984	-	-	-	666,9	-
	1985	19.518	6.576,5	33,6	773,2	11,7
	1990	21.588	7.583,6	35,1	186,7	2,4
	1992	22.451	-	-	-	-
	1994	23.333	-	-	-	-
URUGUAY	1970	2.808	1.103,9	39,4	39,3	3,6
	1971	-	-	-	41,2	-
	1972	-	-	-	41,7	-
	1973	-	-	-	49,4	-
	1974	-	-	-	38,2	-
	1980	2.914	1.165,1	39,5	40,0	3,4
	1981	-	-	-	-	-
	1982	-	-	-	-	-
	1983	-	-	-	-	-
	1984	-	-	-	145,3	-
	1985	3.008	1.286,5	42,6	122,0	9,4
	1990	3.094	1.355,4	43,8	105,7	7,8
	1992	3.131	-	-	-	-
	1994	3.168	-	-	-	-



\* Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos suministrados por el Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, Edición 1994 ONU; el Anuario Estadístico del Trabajo (O.I.T. - Ginebra 1974-1979-1984-1989-1990-1991-1992-1993-1994), Anuario Estadístico del CEPAL de 1994, IBGE (Dirección de Pesquisas. Departamento de Empleo y Rendimiento. Pesquisa Nacional por Muestras de Domicilios. Pesquisa mensual de Empleo. Brasil) y Anuario Estadístico de Brasil de 1994.

\*\* En el caso de Brasil, la tasa de desocupados y ocupados con salario o ingreso menor que un salario mínimo para 1991 es del 15,5%, para 1992 del 20,5% y para 1993 es del 19,4%.

\*\*\* Fuente del Paraguay: Departamento de Cuentas Nacionales y Mercado Interno, Banco Central de Paraguay.

**CUADRO 4**  
**RADICACION EN LA ARGENTINA DE INMIGRANTES DE PAISES VECINOS Y DEL**  
**PERU ENTRE 1974 Y 1994**

TOTAL NACIONAL	1974-1994	1974 <sup>14</sup>	1980	1984	1990	1992	1993-94
BOLIVIANOS	199903	22596	14314	18739	1528	2218	110253
BRASILENOS	22376	9462	2330	1865	315	348	4108
CHILENOS	201254	24449	266	75566	3188	3287	30009
PARAGUAYOS	220363	73793	4404	20430	2079	1933	61026
PERUANOS	7708	<sup>15</sup>	465	1212	417	318	22
URUGUAYOS	146552	17083	3422	19302	1010	584	16075
TOTALES	798156	147383	25201	137114	8537	8688	224471

Fuente: elaboración de los autores sobre la base de los datos obtenidos en la Dirección nacional de Población e Inmigraciones.

Comparando los datos de la columna de desempleo del Cuadro 3, con los datos sobre radicaciones disponibles en el Cuadro 4, observamos que la inmigración a la Argentina de los diferentes países analizados crece, cuando la desocupación en aquellos países también aumenta. Naturalmente, en el análisis de estos datos se toma en cuenta el desfase que existe entre el momento en que se observa el aumento en la desocupación de un país dado y el aumento de las radicaciones de los inmigrantes provenientes de ese mismo país. Este desfase puede producir una demora de entre 2 a 4 años para que el fenómeno se exprese claramente en las estadísticas de radicación en la Argentina.

Estas cifras de radicación de inmigrantes de países Latinoamericanos (vecinos y Perú), son coherentes con los datos de los censos de 1980 y 1990, que arrojan respectivamente una cifra total aproximada de 800.000 habitantes nacidos en otros países Latinoamericanos.

Tomando en cuenta que el stock de radicados en los períodos en consideración han estado sujetos a la tasa de mortalidad que corresponde a su estructura etárea y a cierto flujo de retorno normal en toda inmigración, y considerando la cantidad de inmigrantes de origen Latinoamericano preexistentes a 1974, los datos aparecen como razonables. Es sabido que las radicaciones efectuadas durante las amnistías migratorias dejan siempre un saldo desconocido -no muy grande- de inmigrantes ilegales. Probablemente estos inmigrantes ilegales evadan también la información censal.

Las cifras de radicación disponibles reflejan variaciones importantes en el tiempo debido a que el régimen de radicación de inmigrantes de países vecinos en la Argentina, no es de flujo continuo como sí lo es el flujo de la inmigración real en el tiempo, sino que las regularizaciones se realizan en intervalos variables.

Durante la vigencia de la última amnistía migratoria el Gobierno mantuvo un discurso amenazante, contradictorio con la política en curso. El Ex-Subsecretario General de la Nación, Luis Prol, declaraba con respecto a la crisis habitacional (unas pocas casas tomadas) y de la fuerte corriente de inmigración: "No digo que todos los usurpadores sean extranjeros, pero ese es un factor que está presionando sobre la ocupación de casas. Son dos problemas que tienen puntos de contacto" (Clarín 31/7/93). "Los inmigrantes ilegales en el país tenían una cuota muy alta de responsabilidad en la 'toma' de casas desocupadas para utilizarlas como viviendas propias". (CRONICA 9/8/93).

El Ministro del Interior por su parte declaraba: " Si ahora que podemos dar trabajo a los argentinos, van a venir millones de desocupados de los países vecinos, en lugar de tener una solución con las obras públicas tendremos un nuevo problema". (Página 12, 2/12/93).

El Ministerio del Interior anunció que el plazo para poner al día los papeles de radicación de extranjeros ilegales vence a fin de año y que luego de esa fecha podría haber repatriaciones para quienes no se acogieran a la amnistía. (Clarín 3/12/93). Pero en otra declaración dijo: "No habrá deportaciones masivas de extranjeros indocumentados transcurrido el plazo de prórroga (31/1/94) para regulación migratoria". (NACION 10/12/93).

<sup>14</sup> Por decreto de amnistía.

<sup>15</sup> No se conoce el dato.

Para los extranjeros los trámites de radicación no son fáciles, “estoy acá desde el lunes” dijo Esteban Luanca con típico acento del Altiplano. “Me dieron un número que ahora me dicen que ya no sirve”. “Colas interminables para lograr hacer los trámites de radicación. Gentes durmiendo en la calle desde el día anterior para conseguir un número.” (CRONICA 22/1/94)

Aglomeraciones, empujones, desmayos, todo para ingresar a este “Primer Mundo” de ficción, y donde florece un discurso contradictorio, demagógico, ambiguo y amenazante.

“Ustedes están haciendo una gran labor en la República Argentina. Han dado su trabajo, su esfuerzo. Han prosperado algunos más que otros... Nosotros comprendemos mucho los problemas que tienen y apreciamos muchísimo la contribución que han hecho”. Así lo proclamó el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Guido Di Tella, entre aplausos y vítores, quien en todo momento trató de restarle importancia al tema del plazo para la radicación de inmigrantes ilegales. Luego el Canciller, reviviendo tradiciones de viejo peronismo, negadas por la realidad actual, dijo con los brazos extendidos hacia la multitud, “yo sé que a veces hay pequeños problemitas... hay pullas, pero lo profundo, lo querido, lo fraterno es esto que estamos viviendo ahora”. Discurso del Canciller Guido Di Tella ante 20.000 para-guayos en la misa anual de la virgen de Caacupé, realizada en la localidad de Ezeiza, provincia de Buenos Aires (Clarín 13/12/93). Misa por un lado, amenaza de expulsión y discurso oficial xenófobo, por otro!!!

### **Discurso oficial y expulsión**

El Jefe de Estado, dijo a los periodistas respecto a la expulsión que “no significa que mañana mismo, una vez vencido el plazo se empiece a echar gente del país, sino que vamos a continuar con la posibilidad de que esta gente pueda ir obteniendo su legalización”. Agregó Menem que “a partir del primero las exigencias van a ser mayores y severas en lo que hace a las posibilidades de ingreso y radicación de extranjeros en la Argentina”. (La Nación 1/2/94).

“Si es un individuo que se ha integrado bien en la sociedad se lo intima a regularizar la situación si no estuviera integrado se lo conmina a abandonar el país, se le fija un plazo y se lo acompaña al puesto de frontera para que salga.” Declaración del Director de Admisión y Control de la Dirección de Población y migraciones Sergio Arturo Rodríguez Oneto (El Cronista Comercial 17/8/93). Obviamente el requisito de estar ‘bien integrado’ requeriría de una especificación hoy en día inexistente, sin la cual este requisito se convierte en una amenaza sujeta a la discrecionalidad de cualquier funcionario, quien determina el grado y la calidad de la integración de la cual depende el futuro del inmigrante y eventualmente de su familia.

La dureza de los hechos marca como se desarrollan los acontecimientos y el nivel de intimidación que va asociado a la amenaza de expulsión.

El 27 de agosto de 1993, el diario La Prensa, informa que “Gendarmería Nacional expulsó del país a 446 inmigrantes ilegales en lo que va del año, de distintas nacionalidades, que ingresaron por pasos fronterizos no habilitados, tenían visas vencidas o estaban indocumentados”. De acuerdo con la Ley Nacional de Migraciones 22.439, la inmigración ilegal es un delito y la expulsión puede ser aplicada por las fuerzas de seguridad sin la protección de ninguna instancia administrativa o judicial especializada, que tome en cuenta las circunstancias del caso, al contrario de lo que ocurre en muchos países de la Comunidad Europea).

En 1992 fueron expulsadas del país 931 personas por no tener los papeles en regla. (CRONICA 9/8/93).

Durante 1993 “la Gendarmería expulsó un total de 726 inmigrantes ilegales. El Gobierno adoptó la decisión de repatriar a los inmigrantes ilegales de países limítrofes que no hubieran regularizado su situación que estuvieran ocupando tierras en forma ilegal o que hubieran sido sorprendidos ‘in fraganti’ en la comisión de delitos de acción pública. Según se publicó ayer en el Boletín Oficial la Secretaría de Población y Relaciones con la Comunidad y la Subsecretaría de Seguridad Interior junto con las fuerzas de seguridad coordinarán y ejecutarán en todo el país operativos conjuntos de control de la situación legal de los inmigrantes”. (La Prensa 7/1/94).

El Decreto 2771/93 señala que el Poder Ejecutivo Nacional ha generado un nuevo marco jurídico y político para afrontar el creciente ingreso y permanencia de inmigrantes ilegales y destaca que por ese motivo “se hace necesario encarar el grave problema provocado por las ocupaciones ilegales de viviendas y otros delitos que alteren la paz social”. De tal manera el Gobierno junta en la misma categoría a los indocumentados con las denuncias por usurpaciones que afloran cada tanto en los medios de comunicación. (Página 12 7/1/94).

El Gobierno deportó a 30 peruanos acusados de ser residentes ilegales. (Clarín 15/1/94).

En lo que va del año 94 el Gobierno Argentino expulsó a 23.590 inmigrantes de países vecinos por contravenciones. El Jefe de la Policía Federal, Adrián Pelacchi, insistió en que “el aspecto inmigratorio es uno de los factores que concurren a perturbar la seguridad en la ciudad”. (Página 12 24/9/94).

El Presidente aclaró, sin embargo, que no se iban a expulsar a los inmigrantes que no pudieron hacer los trámites de radicación.

Para que este análisis tenga un marco adecuado, debe contemplarse la situación actual de América Latina.

El 61% de los hogares latinoamericanos está por debajo de la línea de pobreza, 183 millones de pobres, 81 millones de los cuales son indigentes. Luego de intentar todos los modos de subsistencia en su tierra natal, la emigración se abre como única salida. La integración a la nueva sociedad será una fuente permanente de conflicto. (Fuente: CEPAL, 1993).

La existencia de una inmigración importante desde los países vecinos, no quiere decir que la Argentina esté exenta, aunque el discurso oficial trate de ocultarlo, de los problemas que manifiesta la CEPAL. La crisis de las economías de las provincias del norte, produce importantes flujos de migraciones internas y conflictos entre provincias. Tres mil chaqueños en Santa Fe fueron deportados a su lugar de origen y de miseria. Crisis del campo. Inmigración a las ciudades. Siete de los doce millones que habitan el Gran Buenos Aires, no tienen agua potable y casi la mitad vive en casas precarias.

## Conclusiones

De acuerdo al examen presentado en las páginas anteriores, a partir del '92 se observa la emergencia de un nuevo discurso político emitido por altos funcionarios. Este discurso replica contenidos reiterados en la historia moderna que por lo general surgen en períodos de dificultades de carácter económico-social -crecimiento de la pobreza, polarización de la riqueza, desempleo creciente, etc.-. Se trata de discursos que estigmatizan a un grupo de la sociedad, en este caso los inmigrantes latinoamericanos que no tienen en nuestro país como adquirir la legalidad a no ser que el gobierno se las otorgue discrecionalmente a través de alguna amnistía. El extranjero pobre, el otro, el diferente, ya previamente discriminado y marginalizado, tiene características ideales para que desde el poder se le asigne el papel de chivo emisario de todos los males de la comunidad, desviándose así la atención sobre las verdaderas causas de los problemas.

También se desprende de este trabajo, que los medios de comunicación social no han tomado por lo general posición crítica frente a este discurso oficial. No es necesario recordar la influencia de los medios en la construcción del imaginario socio-cultural, de aquellas nociones y valoraciones que terminan siendo aceptadas en forma masiva. Estos mensajes orientadores de la opinión contribuyen a formar mentalidades e imágenes respecto al funcionamiento de la sociedad, que afectan a casi todos los sectores, a veces incluso a aquellos que investigan temas sociales.

Por otra parte, y en cuanto al Estado, es notorio el desinterés por la investigación de la problemática migratoria. Esta falta de preocupación por la generación de información confiable y la realización de trabajos serios hacen parte de un Estado que opera a través de fantasías entendidas como “representaciones sociales que funcionan como mediadores ideológicos” (Hugo Calello, “Discurso político y nuevos espacios democráticos”, Caracas 1993).

Cabe observar la presencia de los medios de comunicación en la construcción de este imaginario social, durante el período que cubrió este estudio. Para los medios se trata de generar noticias atractivas por su contenido ‘dramático y novedoso’, lo impactante consiste en que serían los nuevos extranjeros “los culpables de nuestros problemas”.

Por otro lado, en sectores de la sociedad en los que el racismo o la xenofobia están presentes o latentes, estos prejuicios se activan con el estímulo del discurso oficial o del tratamiento de la información difundida por los medios. Así, la denuncia que llevó a la expulsión de 30 residentes ilegales, habría sido realizada a través del sistema “Interior Escucha”, línea telefónica habilitada por el Ministerio del Interior para recibir denuncias. (CLARIN 15-1-94).

De acuerdo a los resultados de una encuesta publicada por Página 12 el 9 de diciembre de 1993, el 81% de la población parece estar de acuerdo con que se limite la mano de obra extranjera. El 91% piensa que los perjudicados por la inmigración son los argentinos y la mitad de los consultados aprobaba la expulsión de los “inmigrantes ilegales”, de hecho de origen latinoamericano.

Los rumores y las leyendas urbanas, aparecen aquí, como transmisoras de imágenes constructoras de problemas. Para Victor (1993)<sup>16</sup>, ganan credibilidad porque son continuamente repetidos, y mucha gente dice que es realidad, logrando así una “validación consensual de la realidad”. Best(1990)<sup>17</sup>, plantea que “éstas delatan la existencia de tensiones sociales o condiciones preocupantes para segmentos de la población, que aún no han llegado a articularse explícitamente como un problema social, aunque de hecho el problema ya exista y comienza a estructurarse como tal.”

Culpar a los inmigrantes por los efectos del ajuste, la epidemia de cólera, el déficit habitacional, la proliferación de la pobreza, el aumento de la desocupación o la ocupación ilegal de inmuebles constituye no sólo un falseamiento de la realidad, sino también una forma eficaz de alentar la xenofobia, con su secuela de injusticia, discriminación, odio y violencia.

El miedo y la inseguridad, producto de este discurso oficial, llevan la desesperación a tal punto que inmigrantes indocumentados duermen en la calle haciendo cola para regularizar sus papeles por temor a no llegar a solucionar su situación a tiempo y ser expulsados.

“Puede parecer que la Argentina es un país que no impone restricciones a la inmigración, pero toda la reglamentación vigente hoy, trata de lograr una migración calificada”. Del Director de Admisión y Control de Población y Migraciones, Sergio A. R. Onetto. (El Cronista Comercial 17-8-93).

“Peruanos y bien educados”. Un estudio realizado por el sociólogo argentino Ponciano Torales a pedido de la Organización Internacional para las Migraciones, aleja al inmigrante peruano medio del estigma, que en los últimos tiempos viene siendo tipificado como un delincuente potencial. Un muestreo realizado entre 424 casos encuestados, estableció que más del 93% de los peruanos llegados al país desde octubre de 1992, tenían estudios secundarios y terciarios. La mayoría tenía experiencia en trabajos de cierto grado de especialización y vinieron a mejorar su situación laboral alentados por malas condiciones en cuanto a ingresos, así como en lo que se refiere a sus perspectivas socioeconómicas en su país de origen, alentados por avisos que convocaban a vivir en la Argentina para mejorar de posición.

Otro dato contundente que refuta la afirmación de que se trataría de gente “marginal” es el nivel de vacunación manifestada (Página 12, 24-9-94).

Asimismo, es oportuno recordar que en la Argentina existieron barreras discriminatorias de tipo político, en materia de inmigración, que marcaron parte de nuestra historia. La Ley de Residencia de principio de siglo, constituyó la culminación de un proceso de deterioro de las relaciones sociales que llevó a medidas de discriminación política de carácter represivo, instauradas por quienes detentaban el poder en la sociedad.

Los ‘bolitas’, los ‘paraguas’, los ‘brasucas’, los ‘yoruguas’, los ‘perucas’, los ‘chilotes’, son algunas de las múltiples formas discriminatorias que tenemos muchos argentinos de nombrar a nuestros vecinos con el fin de descalificarlos aun más, en un contexto social amenazante. Lamentablemente hoy, a fines del siglo XX, en un país con baja densidad de población, se siguen aplicando distintas formas de violencia discriminatoria, hacia los inmigrantes latinoamericanos desde el poder, como lo demuestran en el nivel político la legislación, las políticas migratorias, y el discurso oficial.

---

<sup>16</sup> Víctor, J.; "Satanic Panic. The creation of a contemporary legend"; Opencourt, Chicago, 1993.

<sup>17</sup> Best, Joel; "Image of Issues typifying contemporary social Problems"; Aldine, New York, 1989.

## **PARTE II**

### **POLITICAS Y LEGISLACION MIGRATORIAS EN LA ARGENTINA**

#### **Introducción:**

La Argentina ha sido históricamente un país de recepción de inmigrantes, existiendo una rica y vasta bibliografía sobre este aspecto. En una primera etapa el flujo tuvo un origen transoceánico, y en épocas más recientes desde los países latinoamericanos, fundamentalmente ciudadanos de países limítrofes que mantienen una relación de atracción con el mercado laboral argentino en sus diferentes formas. Las migraciones internacionales constituyen así, uno de los procesos más importantes de nuestra historia y por ello uno de los más debatidos. Ya a principios del siglo con la sanción de la Ley de Residencia y la Ley de Defensa Social, el tema migratorio adquiere contornos conflictivos que transforman al hecho poblacional en un complejo factor político. Durante la década del '60, investigadores señalaban que la política de población en la Argentina, especialmente la migratoria, escapa a las posibilidades de un mero planteo demográfico, para caer en la esfera de lo político, lo económico y lo social" (CHIOZZA, 1961). Por otra parte, si bien el aparato estatal argentino posee una temprana y extensa experiencia en la formulación de políticas migratorias, mucho más reciente es el estudio de las mismas desde el campo de las Ciencias Sociales.

Como parte integrante de las políticas de población, las políticas migratorias externas constituyen las propuestas y metas elaboradas desde el aparato estatal con el fin de influir sobre el tamaño, composición, origen, dirección, asentamiento e integración de los flujos migratorios espontáneos, o como parte del global proceso de planificación económico-social ideado (MARMORA, 1988, 1990; MIRO, 1971, 1979). Como aquellas, éstas tampoco escapan a la complejidad de la temática, no sólo derivada de los diferentes y múltiples factores que intervienen en la conformación del fenómeno migratorio (sociales, geopolíticos, laborales, culturales, religiosos, económicos, éticos, geográficos, raciales, ecológicos, políticos, psicológicos y jurídicos), sino también por las diversas instancias públicas que suelen involucrar dichas políticas. Los intereses concretos de los distintos actores sociales, las cambiantes situaciones internacionales, las dispares dimensiones ideológicas asociadas al ingreso de personas "extranjeras" y al egreso de "nuestros compatriotas", nos permiten afirmar cuán difícil resulta aprehender la totalidad del hecho migratorio.

#### **Período post 1983. Etapa de transición. Gobierno radical -Dr. Alfonsín- 1984-1989**

El modelo de sociedad ideado, luego de la dictadura militar sufrida, priorizaba el retorno al sistema democrático y la protección del nivel de vida de los sectores medios y asalariados. Sin embargo, si bien a fines de 1983 se abre una nueva etapa constitucional, la profunda crisis económica obstaculiza el desarrollo de políticas redistributivas. La pesada deuda externa, la recesión industrial, la caída de los precios internacionales de los productos agrícolas y el descomunal déficit heredado, limitarán desde un principio el poder de acción del gobierno. En 1985 se establecen los "lineamientos" de la política económica, adoptándose la fórmula del "ajuste positivo", colocándose el énfasis en la expansión simultánea de las exportaciones y de la inversión privada. Allí se reconoce expresamente la función subsidiaria de la inversión pública y se prevé una disminución y reorientación del gasto público. La estabilidad económica pasa a ser un valor prioritario, dado que ella será condición necesaria para la inversión. En el plano político, la fragilidad e inestabilidad del sistema se vivía tan intensamente que el inicial reformismo se transformó con el tiempo en una ideología de "congelamiento" implementada desde el Ejecutivo. Lentamente, para garantizar la sobrevivencia formal del sistema, el gobierno va cediendo a presiones de los grupos con "poder real". Los grupos militares, los acreedores externos, los "capitanes de la industria", empresas transnacionales fijadoras y formadoras de precios, obtienen avances en la protección de sus intereses sectoriales. Finalmente, estos grupos promueven un inédito proceso de hiperinflación, aplicado como método de disciplinamiento social, que se convirtió en un cuasi golpe de Estado, obligando al radicalismo a adelantar la entrega del poder. Específicamente relacionado con el tema migratorio, en marzo de 1984 se dicta, un decreto que dispone una amnistía, por la cual se considera

con radicación definitiva a todos los extranjeros que acrediten residencia con anterioridad al 30-2-1983. Para acogerse a esta medida se debía presentar una solicitud dentro de los 180 días de vigencia y cumplir con los requisitos comunmente exigidos: identidad, residencia, aptitud psico-física y carencia de antecedentes penales. Varios y contradictorios son los argumentos presentes en los Considerados de esta norma. En primer término se afirma que la existencia de extranjeros -de diversas nacionalidades- en situación migratoria irregular se debe a “la aplicación de una política migratoria escindida de la realidad socioeconómica del país y de los habitantes que la conforman”, no explicitando las características de esta política. Por otra parte se argumenta la necesidad de sanear la situación de irregularidad de los extranjeros anunciándose que a partir de la regularización se aplicará “una política migratoria firme, racional”. Se intenta asimismo, paliar la situación de injusticia que ejercen los empleadores cuando pagan muy bajos salarios a los extranjeros ilegales, quienes a su vez compiten con la mano de obra local. Finalmente se cita el preámbulo de la Constitución Nacional como norma inspiradora de una política de “puertas abiertas” (Dec.780/84).

Hacia fines de 1984 se prorroga el plazo -hasta el 29-3-1985- para acogerse a la citada amnistía (Dec.3627/84). Días más tarde se establece que serán considerados con radicación definitiva los extranjeros que posean Cédula de Identidad otorgada por autoridad policial con anterioridad al 27-7-1967, convalidándose las amnistías anteriores que adolezcan de algún defecto (Dec.3685/84). En 1985, la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) dicta una Resolución por la cual, argumentándose una grave crisis económica, se formula una política inmigratoria restrictiva. En efecto, son las “tremendas dificultades socioeconómicas que transita el país” las que obligan “a adoptar las medidas restrictivas que regulan el ingreso de extranjeros de acuerdo a la capacidad de recepción”. Sólo se aceptarán solicitudes de regularización migratoria de aquellos extranjeros que hubieran ingresado con anterioridad al 8-8-1985. Quedan exceptuados: a) los padres, hijos o cónyuges de argentinos o de residentes permanentes o temporarios, b) técnicos, artistas, o deportistas de reconocida solvencia; c) religiosos pertenecientes a cultos oficialmente reconocidos, d) migrantes con capital propio suficiente para desarrollar actividades productivas. Por otra parte, los extranjeros residentes transitorios admitidos con posterioridad al 7-8-1985 deberán abandonar el país al expirar el plazo de permanencia autorizado. A los ciudadanos de la República de Corea del Sur, se les aplicará el acuerdo firmando entre ambos países (Resolución 2340 del 26-6-1985).

Finalmente, en 1987, el gobierno radical dicta un decreto por el cual se reglamenta la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración dictada por el general Videla en 1981. La norma establece las zonas prioritarias a poblar, los montos de las franquicias y bienes que se permite introducir a los inmigrantes y los recursos del Fondo Nacional de Poblamiento. De importancia fundamental resulta su artículo 15, donde se fija una clara política migratoria restrictiva, reiterándose los argumentos de la Resolución más arriba citada. La D.N.M. sólo concederá residencia a profesionales o técnicos especializados requeridos por empresas establecidas en el país, empresarios u hombres de negocios relevantes, científicos, profesores, escritores, migrantes con capital propio suficiente, religiosos y padres, hijos o cónyuges de argentinos. Obviamente los inmigrantes limítrofes rara vez puedan incluirse en alguna de las categorías admitidas. Por el mismo decreto se aprueba un Reglamento de Inmigración, cuyos 180 artículos profundizan la tendencia de delegar en la D.N.M. los criterios de admisión de extranjeros - es decir la fijación de la política- y la visión policial del fenómeno. La citada Dirección podrá recibir, tramitar y resolver peticiones, controlar ingreso y egreso de personas y en el caso que fuera ordenada su expulsión, detenerlo -por un plazo razonable- para asegurar el cumplimiento de la medida ordenada (Dec. 1434/87).

En relación con el tema de los aborígenes, históricamente asociado al de la inmigración, colonización y tierras fiscales, en setiembre de 1985 se dicta una ley que establece una clara política indígena de poyo a las comunidades nativas. Dicha ley declara de interés nacional la atención y apoyo a los aborígenes y sus comunidades existentes. Se formulan planes en relación con su educación, salud y vivienda. Se crea el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, el que llevará un Registro Nacional de Comunidades Indígenas, y será también el encargado de elaborar e implementar planes de adjudicación y explotación de las tierras (Ley 23302).

Durante el gobierno del Dr. Alfonsín no se logró sancionar un Plan Nacional de Desarrollo. Los Lineamientos para una estrategia de crecimientos económico (1935-1989) publicados por el Dr. Juan Sourrouille durante su desempeño en la Secretaría de Planificación, no puede considerarse un plan ni por su temática -estrictamente económica- ni por sus característica jurídicos institucionales. Se trataba de una simple propuesta al Poder Ejecutivo. Posteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo (1987-1991) emanado de la Secretaría de Planificación -ahora a cargo del Dr. Grinspun- constituye un proyecto que no

logró ser aprobado por el Congreso de la Nación. Debemos aclarar, sin embargo que de la lectura de ambos documentos surge claramente que las variables demográficas no son tenidas en cuenta, casi ni como dato externo para elaborar la planificación económica-social.

En síntesis, los dos documentos estudiados no visualizan a la población como una dimensión del proyecto político. No existen tampoco diagnósticos, ni se puntualizan “problemas” a resolver. Podemos afirmar entonces que, la tarea pendiente a la inclusión de las variables demográficas en la planificación económica-social ha ido en retroceso. El último intento lo constituye el Plan Trienal -en 1973- que representó un gran progreso en este sentido. Catorce años después los esbozos de plan elaborados por el radicalismo no lograron igualar la experiencia anterior.

Por último, durante el gobierno del Dr. Alfonsín se realizó en México -entre el 6 y el 14 de agosto- la Segunda Conferencia Mundial de Población. Allí el gobierno presentó claras posiciones en relación a las políticas de población en su conjunto. Sobre el tema específico que nos ocupa se señaló que los distintos aspectos de las migraciones, tanto internas como internacionales, eran prioritarios para nuestro país (INFORME, 1984). En el discurso pronunciado por el Dr. Juan Sourrouille en la reunión se explicita que “el desarrollo económico y social es la base para la efectiva solución de los problemas de población” (CELADE, 1984).

### **Primera alternancia. Gobierno del Dr. Menem 1989-1995**

El cuarto gobierno justicialista asume en 1989, mediante elecciones libres, precedido por un gobierno constitucional, produciéndose así la primera alternancia de partido gobernante por la vía electoral, desde la aprobación de la Ley Saénz Peña. En esta etapa, la estrategia implementada tiene por objetivo limitar la intervención económica del Estado y descentralizar sus funciones sociales. Partiendo del argumento de una grave emergencia de la economía nacional y del colapso del Estado de Bienestar, se implementa una reforma administrativa, institucional y económica que pretende prioritariamente eliminar la inflación y lograr la estabilidad monetaria cumpliendo, asimismo, con la deuda externa. Para el logro de estas metas, el gobierno inicia un vertiginoso proceso de privatización de áreas productivas, de producción de bienes y servicios estatales, una reestructuración y políticas de ajuste presupuestario. El Estado se desprende, vende o concede áreas energéticas, comunicaciones, servicios públicos, industrias, puertos, silos, ramales ferroviarios, etc. Simultáneamente se implementa una política de atracción del capital extranjero, variable considerada esencial para la nueva etapa.. Asimismo, la apertura en el campo financiero y comercial, y la liberación de las transacciones financieras son visualizadas como factores que mejorarán la productividad, la calidad de vida y el empleo. El modelo de sociedad que subyace otorga al mercado el rol de armonizador espontáneo y natural de lo social, mientras la economía es colocada en el primer plano de la vida pública. El disciplinamiento social deviene de las altas tasas de desempleo y la precarización del trabajo.

En relación con el tema migratorio, en junio de 1992 el Gobierno del Dr. Menem dicta un decreto que dispone extremar los controles para el otorgamiento de las radicaciones, ante las nuevas modalidades adoptadas por la delincuencia internacional. Así, se incorpora un nuevo artículo al Reglamento de Migraciones aprobado durante la época de Alfonsín, por el cual la Dirección Nacional de Población y Migraciones, previo al otorgamiento de la radicación definitiva, deberá tener a la vista la información acerca de los antecedentes internacionales policiales y judiciales del peticionante. Hasta tanto se evalúe dicha información la D.N.P. y M. otorgará al extranjero una radicación temporaria por el término máximo de dos años. Una vez cumplimentado estos requisitos, y no hallándose el solicitante comprendido en alguna de las inhabilidades absolutas previstas en el Reglamento, la radicación temporaria se convertirá automáticamente en permanente (Dec. 1013/92).

Un día después, se dicta una norma por la cual se otorga una amnistía a los ciudadanos nativos de países limítrofes. La norma favorece a todos aquellos que ingresaron al país hasta el 31-12-1991. Quedan exceptuados: a) los residentes transitorios ingresados para someterse a tratamiento médico; b) los extranjeros ingresados en virtud de visación diplomática oficial o de cortesía; c) los asilados políticos; d) aquellos que estén incluidos en alguna de las inhabilidades absolutas previstas en el Reglamento de Migraciones. El plazo para acogerse correrá desde el 2 de noviembre de 1992 hasta el 30 de abril de 1993. Los requisitos para realizar el trámite de regularización migratoria consisten en: a) presentar una solicitud; b) acreditar identidad; c) acreditar residencia ala fecha prevista por el decreto; d) declarar bajo juramento



que no se encuentra inhabilitado; e) acreditar aptitud psico-física; f) pagar una tasa. La Dirección Nacional de Población y Migraciones será la autoridad de aplicación de la amnistía, quedando facultada para dictar normas interpretativas y reglamentar el procedimiento.

Por otra parte, la misma norma suspende para los nativos de pases limítrofes, las restricciones previstas en el artículo 15 del decreto del Dr. Alfonsín, hasta tanto se fijen los nuevos criterios de política migratoria, suspendiéndose también las medidas de expulsión o conminación para hacer abandono del país, dictadas contra aquellos extranjeros cuya situación migratoria pueda resolverse mediante la aplicación de la amnistía. Asimismo, se le encomienda al Ministerio del Interior para que dentro de los 270 días elabore y eleve al Poder Ejecutivo un proyecto que contenga los nuevos lineamientos de políticas de población y criterios de política migratoria.

Finalmente, suma importancia reviste la derogación del decreto de la dictadura militar por el que se establecían los Objetivos y Políticas Nacionales de Población: 15 años después se deroga la única norma existente sobre políticas globales de población.

En los Considerandos se argumenta que las personas aún sin documentación legal desarrollan actividades útiles para el país. Que asimismo, debe darse solución al innegable perjuicio que ocasiona al fisco nacional, el hecho de que tanto los empleadores nacionales como los extranjeros, puedan evadir todo tipo de contribución y aporte obligatorio. Los principios de hermandad e integración latinoamericana fundamentan la necesidad de suspender las restricciones para los nativos de países limítrofes y facilitar su radicación legal en nuestro país. Por último, que las actividades con los países limítrofes en materia de integración migratoria y poblacional deberán ser conducidas por el Ministerio del Interior ( Dec. 1033/92).

La citada amnistía fue prorrogada hasta fines de octubre de 1993, y posteriormente un nuevo decreto la extiende hasta el 31 de diciembre del mismo año (Dec.864/93, Dec.1906/93).

Es justamente en diciembre de 1993 cuando se dicta un decreto que autoriza a las Secretarías de Población y a la Subsecretaría de Seguridad Interior -ambas dependientes del Ministerio del interior- a realizar en todo el territorio nacional operativos conjuntos de control de la situación legal de los inmigrantes, especialmente en los asentamientos. Por otra parte la DNM podía disponer la expulsión inmediata del país de todo extranjero que, habiendo ingresado ilegalmente, fuese sorprendido “ in fraganti” cometiendo un delito de acción pública; y de aquel extranjero que no justificase fehacientemente su derecho para la posesión o tenencia del inmueble que ocupa. El Poder Ejecutivo basa la legitimidad de esta severa norma en los graves problemas provocados por las “ ocupaciones ilegales de viviendas y otros delitos que afectan la paz social”. Este decreto preanuncia la clara política restrictiva que respecto de los limítrofes se sancionara posteriormente (Dec.2771/93).

En efecto, en junio de 1994 se aprueba una norma por la cual se establecen los nuevos criterios de admisión. El decreto sostiene en sus Considerandos que el actual gobierno se encuentra en una etapa de “reformulación de objetivos de la política de población, y en particular de la migratoria”, y que dado el proceso de integración, la medida resulta propia de una etapa de transición. Se sostiene la necesidad de fortalecer aquellas acciones e instrumentos que tiendan a evitar la ilegalidad y se puntualiza la urgencia de estudiar las diferentes corrientes migratorias que inciden en nuestro país “a fin de resguardar los intereses nacionales”. Se fijan nuevos criterios de admisión. La DNM solo otorgará residente permanente o temporaria en el país a: a)padre, cónyuges o hijos de argentinos; b)religiosos; c)estudiantes; d)trabajadores contratados por empresas, siempre que exista un contrato por escrito, e)artistas o deportistas, f) empresarios u hombres de negocio, g)representantes de empresas extranjeras, h)migrantes con capital propio suficiente para el desarrollo de actividades productivas, i)rentistas o pensionados, j)personas de relevancia en lo cultural, social, científico o político, o que a juicio del Ministerio del Interior, por sus especiales condiciones revistan interés para el país, k)extranjeros provenientes de países que por razones geográficas, históricas, económicas, etc. justifiquen a juicio del Ministerio del Interior, un tratamiento especial. En síntesis, se restablece una clara política restrictiva, con el agravante de que se amplían las facultades del Poder Ejecutivo, y la ambigua redacción de dos artículos deja en manos del Ministerio del Interior la posibilidad de establecer excepciones a la política formulada. Pero lo que resulta más alarmante, se delega en el citado Ministerio “la facultad de modificar los lineamientos de políticas de inmigración previstas en el decreto”.

Asimismo, la norma deroga el Reglamento dictado por el gobierno radical en 1987, y dicta uno nuevo, que posee ahora 173 artículos. De la lectura comparativa de ambos Reglamentos -el radical y el justicialista- surge claramente un mayor control y concentración de poder de decisión en el Ministerio del Interior, y consecuentemente, una menor delegación de funciones en la D.N.M. En términos generales es más restrictivo que el anterior, pues se amplía la categoría de “absolutamente inhabilitados”, la que ahora

incluye a los inmigrantes que habiendo ingresado en forma legal permanecen más de 30 días ilegalmente en el país, mientras que los que permanezcan menos de 30 días son considerados “relativamente inhabilitados”. Se estipulan también minuciosas limitaciones para ejercer una actividad lucrativa (DEC. 1023/94).

Durante esta etapa se han creado, en el ámbito del Congreso dos nuevas Comisiones, con competencia para formular política migratoria. La Comisión de Población y Desarrollo de la Cámara de Senadores fue aprobada en la sesión del 5 de setiembre de 1990, en base a un proyecto presentado por el senador Solana, que mencionaba a la deformación geopolítica derivada de la gran concentración poblacional alrededor de la Capital Federal, como un fenómeno resultado de una falta de planificación tendiente a mejorar la distribución poblacional. Asimismo, sostenía que las migraciones internas y externas necesitaban una adecuada planificación demográfica, reconociéndose como esencial el problema de la desertificación territorial patagónica. Originariamente estaba integrada por siete miembros, y en febrero de 1993 se eleva su número a diez. A ella le "corresponde dictaminar en todo lo vinculado a las políticas de población y desarrollo, migraciones, estadísticas y censos, recursos humanos, planificación demográfica, crecimiento urbano, asentamientos poblacionales, prevención y control de la desertificación territorial".

¿Cuáles fueron los principales temas tratados por la Comisión? Del análisis de los expedientes tratados y de las Ordenes del Día recopiladas, hasta octubre de 1993, podemos apuntar que los temas que más preocuparon a los legisladores son los siguientes, en orden decreciente:

- Aborígenes
- Inmigración
- Represas (Yacyretá)
- Desertificación
- Tierras Fiscales, Censos (de artesanos y de discapacitados), Vivienda, Educación Poblacional, Ecología y Política Poblacional.
- Emigración, Colonización.

¿Cuáles fueron las regiones que aparecen reiteradamente citadas ? En primer término y con mayor frecuencia la Patagonia, luego el Noreste, el Noroeste y el Delta.

Se han aprobado comunicaciones sobre temas muy importantes como : a) creación de un grupo de trabajo para asesorar sobre la implementación de programas de inmigración ; b) cumplimiento de la ley sobre política indígena y apoyo a las comunidades aborígenes; c) relocalización de la población que se verá afectada por las obras de construcción de la represa Yacyretá; d) creación de una comisión para redactar un proyecto referido a Política Poblacional; e) apoyo a un proyecto del INTA sobre prevención y desertificación de la Patagonia; f) realización de censos de discapacitados y artesanos; g) reactivación de un plan de viviendas para sectores marginales; h) enseñanza a nivel primario y secundario de un programa de educación poblacional, etc. Sin embargo, variables fundamentales como fecundidad, crecimiento vegetativo, maternidad adolescente, aborto, planificación familiar, sustitución de la ley de inmigración del gobierno militar del general Videla, entre otros, no han podido aún tratarse. No se aprobó ningún proyecto de ley, excepto el que declara de interés nacional el del INTA sobre desertificación de la Patagonia. Solo encontramos declaraciones, resoluciones y pedidos de informes al Poder Ejecutivo.

La Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados se creó el 19 de diciembre de 1991, en base a un proyecto presentado por el diputado Evaristo Iglesias. Está formada por dieciséis miembros y tiene por objeto dictaminar y resolver sobre políticas de desarrollo poblacional, migraciones, estadísticas y censos, recursos humanos, planificación democrática, crecimiento urbano y rural, y asentamientos humanos.

¿Cuáles fueron los temas tratados por la Comisión?. Según las Ordenes del Día recopiladas, las materias abordadas, en orden decreciente fueron las siguientes:

- Migraciones
- Aborígenes
- Políticas de Población
- Educación

¿Cuáles fueron las regiones que concitaron mayor atención? Sólo se menciona a una, pero reiteradas veces: la Patagonia.

El tema migratorio aparece claramente como el más importante. Dentro de él las migraciones externas: a) inmigrante de Europa del Este y Oriental (promoción de la corriente migratoria, necesidad de un amplio debate sobre política migratoria, declaración de un embajador y pedido de informes, pedido de informes sobre los lineamientos de la política inmigratoria, etc.); b) inmigrantes orientales (pedido de informes sobre documentos falsos a taiwaneses, etc.); c) inmigrantes limítrofes (bolivianos y el problema del cólera). El tema aborigen fue tratado como segundo tema en importancia, y el de políticas de población aparece en tercer lugar. Dentro de este último, se solicitan informes sobre la actividad y documentos elaborados por la Comisión Interministerial de Política Demográfica, y la derogación del decreto militar sobre Objetivos y Políticas Nacionales de Población.

En relación con los espacios institucionales involucrados en la formulación de política migratoria, una norma elaborada a fines de 1993 y publicada en el Boletín Oficial en enero de 1994, dispone la creación -en el ámbito del Ministerio del Interior- del Consejo Federal de Población. Su objetivo será la formulación de las pautas a aplicar en los programas de población. Dicho Consejo se integrará con el Ministro del Interior, el Secretario y el Subsecretario de Población y los miembros que nombren las provincias; las que, por la misma disposición son llamadas a adherirse. Los Senadores y Diputados miembros de las respectivas Comisiones de Población del Congreso, serán invitados a participar en el Consejo, pero exclusivamente en calidad de observadores. La Secretaría será desempeñada por el Subsecretario de Población y se realizará una reunión ordinaria semestral, pudiéndose llamar a reuniones extraordinarias. Sus funciones serán: a) acordar políticas poblacionales globales que contemplen necesidades de cada una de las provincias y de la Nación; b) establecer pautas para la elaboración de programas poblacionales; c) compatibilizar las políticas en la materia, con los criterios de ocupación de mano de obra; d) concretar programas destinados al normal y ordenado ingreso y egreso de trabajadores temporarios; e) coordinar las distintas políticas poblacionales provinciales desde la perspectiva regional; y f) aconsejar la necesidad de apertura o cierre de pasos fronterizos (Dec. 2613/93).

Resulta positiva la perspectiva federal tenida en cuenta al crear esta nueva institución, en la cual las provincias, en su rol de entidades y sujetos, aparecen reconocidas como actores involucrados y con necesidades específicas. Sin embargo, resultan negativos tres aspectos: 1) continúa siendo exclusivamente el Ministerio del Interior el encargado de formular la política global de población; 2) a los representantes del Poder Legislativo se les adjudica un papel meramente secundario; 3) sólo se menciona explícitamente la variable migratoria -interna e internacional- como fenómeno poblacional relevante. Nada se dice sobre la fecundidad ni la mortalidad, ni la nupcialidad. Nada tampoco sobre políticas sociales relacionadas con dichos fenómenos. Por otra parte, sigue ausente la norma que formule una nueva política global de población, a pesar de estar vencido el plazo de 270 días que el decreto respectivo concedía al Ministerio del Interior para realizar dicha tarea.

De la lectura del material elaborado por el Ministerio del Interior en ocasión de la primera reunión ordinaria del Consejo, realizada en Buenos Aires el 8 de marzo de 1995, surge que el tema migratorio es casi el único y exclusivo eje de debate. Obsérvese que se explicita como objetivo de la reunión "Unificar criterios sobre el control de migraciones ilegales". En relación con la migración internacional, se sostiene la necesidad de acuerdos provinciales y nacionales. El informe presentado por la Dirección de Europa Central y Oriental, perteneciente al Ministerio de Relaciones Exteriores, sobre su "Programa de Migraciones; nos revela el actual interés del gobierno por atraer inmigrantes europeos. La llegada de sólo 400 personas hasta el momento nos habla, sin embargo, de la escasa magnitud del mismo. Por otra parte, según afirma el informe, el principio general desarrollado por el gobierno nacional es que "la migración constituye, en principio, una iniciativa privada cuyo costo debe ser asumido por el propio migrante, quien es su beneficiario inmediato".

A diferencia de los anteriores períodos justicialistas, el actual gobierno no ha elaborado aún ningún Plan Nacional de Desarrollo; es más, considera que "el desarrollo es más el producto de la liberación del potencial productivo y de crecimiento contenido en la sociedad civil, que de una planificación centralizada guiada por los gobiernos" (INFORME NACIONAL, 1993). En relación con la posición argentina ante la Conferencia Mundial de Población de El Cairo, realizada en setiembre de 1991, la misma fuente sostiene que nuestro país está dispuesto a recibir población extranjera con calificaciones y recursos necesarios para contribuir al desarrollo económico y social. En todos los casos, la política migratoria estará sustentada en el fomento de la producción y el crecimiento, las necesidades del mercado laboral, la integración regional y la justicia social con plena vigencia de los derechos humanos. El Canciller Guido Di Tella manifestó en su discurso ante la Conferencia, que el tema de las migraciones excede las cuestiones internas de cada uno de los Estados. "Queremos resaltar que el derecho a migrar y a

no migrar, y la viabilidad para su ejercicio es responsabilidad de la comunidad internacional en su conjunto". La Argentina, expresó, posee una buena predisposición para recibir inmigrantes, sin renunciar a su derecho de regular los flujos migratorios de acuerdo con las circunstancias de cada época, siendo necesaria la cooperación internacional (CONSEJO FEDERAL DE POBLACION, 1995).

La reforma constitucional de agosto de 1994 no incluyó, entre los temas a analizar, el artículo 20, que reconoce los derechos de los extranjeros, ni el artículo 25 que le otorga al Gobierno Federal la función de fomentar la inmigración europea. En relación con las atribuciones del Congreso, el anterior inciso 16 del artículo 67, que establecía la promoción de la inmigración, se reproduce exactamente ahora como inciso 18. Por su parte, en relación con los gobiernos de Provincia, el antiguo artículo 107 que señalaba la facultad de promover la Inmigración, se reproduce como parte del actual artículo 125. En síntesis, el tema migratorio no ha sido reformado en la actual Constitución Nacional, repitiéndose las ideas vigentes desde 1853.

## Conclusión

En relación con las normas en particular, podríamos observar que: a) Todas las estrategias de desarrollo presentan normas de algún modo conflictivas respecto de los inmigrantes, especialmente cuando el modelo parece entrar en crisis. En efecto, durante la estrategia agroexportadora coexisten dos imágenes del inmigrante: el civilizador -plasmado en la conocida Ley Avellaneda, y el subversivo -en la Ley de Residencia y la de Defensa Social. Durante la primera fase de la industrialización sustitutiva, toda la legislación restrictiva de la década de 1930 hace también referencia a un inmigrante potencialmente competidor de la mano de obra interna, o poseedor de ideologías no aceptables, que obligan al Estado a impedir su ingreso al país poniéndose en duda las bondades de la política de puertas abiertas. Durante la segunda fase de la industrialización, las normas emanadas del gobierno del Dr. Guido, o las más explícitas del general Onganía, muestran la misma tendencia: impedir el ingreso de inmigrantes trabajadores o expulsar a los ideológicamente peligrosos. Posteriormente, durante la estrategia de apertura y la liberalización de la economía, si bien persiste el discurso formal de promoción de inmigración europea cuya, respecto de los límites es claramente restrictiva. Aquí paradójicamente, si bien los gobiernos democráticos dictaron sendas amnistías, finalmente no pudieron romper con la estructura global de la estrategia y se vieron obligados a formular políticas restrictivas; b) La temática migratoria, especialmente la transoceánica, y la proveniente desde países limítrofes desde la década de 1970, ha sido el nudo principal de toda la política de población en la Argentina formulada desde el Ministerio político. Coincidentemente, las dos nuevas Comisiones de Población creadas en el ámbito del Congreso Nacional, colocan en la cuestión migratoria el eje principal de sus deliberaciones; c) La reiterada historia de nacimientos y muertes de sucesivas instituciones referidas a las migraciones nos demuestra, por un lado, la invariable importancia que el asunto ha tenido en todas las gestiones gubernamentales; y por el otro, la discontinuidad y escaso éxito alcanzado a través del accionar de las mismas; d) La originaria competencia constitucional del Poder Legislativo en la formulación de la política migratoria fue transformándose desde el siglo pasado, convirtiendo al Poder Ejecutivo en el espacio privilegiando las decisiones; e) A través del análisis de las normas descubrimos un hilo conductor en la construcción del sujeto extranjero como responsable de los males internos, despertando oleadas xenófobas en críticos momentos históricos; f) Las políticas han sido discriminantes, y en momentos racistas, como consecuencia de haberse formulado políticas específicas para los inmigrantes de origen europeo, disimiles de las ideadas para los de origen latinoamericano.

Diferenciando gobiernos podemos apuntar:

- a) Todos los gobiernos constitucionales han otorgado, desde 1949, normas generosas de excepción (amnistías), posibilitan a los inmigrantes regularizar su situación;
- b) Los gobiernos militares persisten en incentivar la inmigración europea asociándola con el proceso colonizador. En relación a los inmigrantes de países limítrofes, sin embargo, formulan políticas restrictivas. Legislan la temática mediante leyes de fondo basadas en la doctrina de la seguridad nacional, desde una óptica casi exclusivamente policial. Sus normas permanecen aún hoy vigentes a pesar de haber abandonado el manejo del aparato estatal; situación inversa a la esperada en un país democrático, demostrando cuan profunda es la penetración de la ideología militar y cuan tergiversados están los valores sociales. En relación con las competencias institucionales, continua el Ministerio del Interior como

encargado de formular la política migratoria y la D.N.M. de su ejecución, observándose una mayor concentración de poder;

c) Desde una perspectiva histórica, hasta la década de 1980 se puede observar una correlación positiva entre gobiernos de facto y políticas restrictivas por un lado, y gobiernos constitucionales y política permisiva, por el otro. Sin embargo, esta tendencia muestra una reciente ruptura. En efecto, tanto Alfonsín como Menem, si bien otorgan sendas amnistías, finalmente al sancionar sus Reglamentos de Migración -en 1987 y 1994 respectivamente- establecen políticas migratorias crecientemente restrictivas;

d) Los gobiernos radicales muestran menor preocupación por la problemática poblacional. La temática migratoria fue legislada mediante amnistías y reglamentos. Respecto de las competencias institucionales, perdura el Ministerio del Interior y la D.N.M. como dependencias a cargo de la formulación e implementación de la política del área;

e) Los dos primeros gobiernos justicialistas delinean una política migratoria -asociada al proceso colonizador- que prefiere inmigrantes europeos, especialmente agricultores; el tercer gobierno coloca el énfasis en los migrantes limítrofes. Todos sin embargo reconocer la necesidad de aumentar la población del país, y de satisfacer la demanda de mano de obra. Por su parte, la política migratoria del actual gobierno del Dr. Menem procura atraer, con poco éxito, inmigrantes europeo; y es restrictiva respecto de los limítrofes. Esto es contrario a la experiencia del justicialismo, expresada a lo largo de sus diferentes periodos (Primer y Segundo Plan Quinquenal, Plan Trienal, decretos de excepción, etc.); y entra en contradicción con la declarada voluntad de integración en la región -Mercosur-. Por otra parte, se observa una concentración de poder en el Ejecutivo, y una factible discrecionalidad en la aplicación de la política, dada la ambigua redacción de las normas. Perspectiva que coincide con la opción deliberada de no formular una política global expresa, encuadre general que permitiría un mayor seguimiento en la ejecución de la política. En relación con los inmigrantes latinoamericanos, se observa un aumento del control interno de permanencia, orientado también hacia los empleadores y unido a la política de control del trabajo en negro y el impositivo. La acción contra los empleadores de mano de obra ilegal aparece instrumentada a través de la policía del trabajo y la Dirección General Impositiva (BOLETIN COMISION SENADO, 1995).

Finalmente, este artículo pretende aportar algunos elementos para la reflexión y el debate político del tema -hoy abordado dentro de un espacio reducido del Poder Ejecutivo- en el que están ausentes las provincias y sus diferentes necesidades regionales, los sindicatos, las cámaras empresariales; y fundamentalmente los restantes poderes republicanos que inexcusablemente deben intervenir para decidir cuál es la mejor política migratoria que el país requiere.

## **NOTA:**

La legislación citada en este trabajo fue recopilada tal como aparece publicada en el Boletín Oficial y en la colección Anales de Legislación Argentina. Partiendo del concepto de ley explicitado, hemos trabajado con normas que por sus características específicas conforman dos conjuntos. El primero de ellos está formada por los Planes Nacionales de Desarrollo -jurídicamente leyes- que por el tratamiento global, la inclusión de todas las variables sociales y su proyección en el tiempo nos obligan a analizarlo en forma diferenciada. El otro grupo está formado por las normas -leyes, decretos, resoluciones- referidas puntualmente al fenómeno migratorio.

## **BIBLIOGRAFIA PARTE I:**

- ALBERDI, J.B. "Bases y punto de partida para la Organización Política de la República Argentina". Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, Argentina, 1992.
- ARGERICH, A. "¿Inocentes o Culpables?", Hispamérica, Bs.As. 1985.
- AUSTIN, J. "Como hacer cosas con palabras". Edit. Paidós, Buenos Aires, Argentina, 1982.
- CALELLO, H. "Discurso político y nuevos espacios democráticos", Caracas, 1993.
- CHOMSKY, N. "Reflexiones sobre el lenguaje". Ed. Planeta Agostini. 1985.
- DUCROT, O. "Decir y no decir". Ed. Anagrama. Barcelona, España. 1982.
- ECCO, U. "Tratado de semiótica general". Ed. Lumen. Barcelona, España. 1977.
- ENZENSBERGER, H.M. "La gran migración". Ed. Anagrama. Barcelona. 1992.
- FOUCAULT, M. "Arqueología del saber". Ed. Siglo XXI. México. 1977.
- GOFFMAN, E. "Estigma". Amorrortu, España, 1987.
- GOLDMAN, N. "El discurso como objeto de la historia". Ed. Hachette. Buenos Aires, 1989.
- HABERMAS, J. "Historia y crítica de la opinión pública". Ed. Custano Gilli. Barcelona. 1981.
- LACLAU, E. "Política e ideología en la teoría marxista". Ed. Siglo XXI. México, 1977.
- LATTES, A.; OTEIZA, E. "La dinámica migratoria en la Argentina". Centro Editor de América Latina. Buenos Aires, 1984.
- LANDI, O. "El discurso sobre lo posible". Estudios del CEDES. Buenos Aires, 1985.
- LOZANO, J. "Análisis del discurso". Cátedra de Madrid. España, 1982.
- MARX, K. "La cuestión judía". "La ideología alemana". Editorial Pueblos Unidos. Buenos Aires, 1975.
- SPECTOR Y KITRUSE. "Constructing social problems". Aldine. New York, 1977. 1993.
- VICTOR, J. "Satanic panic. The creation of a contemporary legend". Open Court. Chicago, 1993.

## **MATERIAL PERIODISTICO:**

- Diario Clarín, enero 1993 a diciembre 1994.
- Diario La Nación, enero 1993 a diciembre 1994.
- Diario Página 12, enero 1993 a diciembre 1994.
- Diario La Prensa, enero 1993 a diciembre 1994.
- Diario Ambito Financiero, enero 1993 a diciembre 1994.
- Diario Crónica, enero 1993 a diciembre 1994.
- Diario El Cronista Comercial, enero 1993 a diciembre 1994.

## **BIBLIOGRAFIA PARTE II:**

ACOSTA RIVELLINI, L.G., "El marco jurídico de la inmigración en la Argentina", en: Jornadas de Inmigración, Ministerio de Educación y Justicia, Buenos Aires, 1985.

AZPIAZU, D. BASUALDO, E. y KHAVISSE, M. "El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80", Editorial Legasa, Buenos Aires, 1986.

BERTONCELLO, R. "La movilidad espacial de la población: notas para la reflexión", ponencia presentada a las II Jornadas de la Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Buenos Aires, 4 al 6 de agosto de 1993.

BOLEDA, M. "En torno a las migraciones internacionales; propuesta metodológica", ponencia presentada al Taller "Nuevas Modalidades y Tendencia de la Migración Internacional frente a los 35.

Procesos de Integración, organizado por la Facultad de Ciencias Sociales, Programa Población, Universidad de la República, Montevideo, 27 al 29 de octubre de 1993.

Boletín de la Comisión de Población y Desarrollo de la Cámara de Senadores, N° 10, Buenos Aires, agosto 1995.

BUNGE, A. "Una nueva Argentina", Hispamerica, Madrid, setiembre 1934.

Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. El Cairo. Egipto, del 8 al 13 de setiembre de 1994. Intervención del Sr. Canciller Ingeniero Guido Di Tella, en: Consejo Federal de Población Primera Reunión Ordinaria. Documento de Trabajo, Buenos Aires, 8 de marzo de 1995.

CHIOZA, E.M. "Ideas para una política demográfica", en: Revista de la Universidad de Buenos Aires . Quinta Época, Año 6, N°4, Buenos Aires, Octubre-diciembre 1961.

CORREA, G. "Estrategias de desarrollo, Poder y, Población. Notas tentativas para el análisis de sus relaciones". en: Estructura Política y Políticas de Población, PISPAL Santiago de Chile, 1975.

Discurso pronunciado por el Ministro del Interior, Embajador Benito Llambi, Presidente de la delegación Argentina en San José de Costa Rica, el 15 de abril de 1974. Presidencia de la Nación, Secretaría de Prensa y Difusión, República Argentina.

ENTELMAN, R. "El discurso jurídico. Perspectiva psicoanalítica y otros abordajes epistemológicos", Editorial Hachette, Buenos Aires, 1982.

HALPERIN DONGHI, T. "Una nación para el desierto", Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1982.

HALPERIN DONGHI, T. "Para que la inmigración" Ideología y política inmigratoria y aceleración del proceso modernizador: el caso argentino (1810-1914)", en: Jahrbuch Für Geschichte Von Staat Wirtschaft und Gesellschaft Latinamerikas, Band 13, 1976, Bohlan Verlag, Köln, Wieu.

Informe sobre la Conferencia Internacional de Población 1984, celebrada en México D.F., del 6 al 14 de agosto de 1984, sf.

Intervención del Señor Secretario de Planificación de la Presidencia de la Nación, Dr. Juan V. Sourrouille en la Conferencia Internacional de Población, México, 6 al 14 de agosto de 1984, en: Conferencia Internacional de Población, México, 1984, Celade, Serie E, N° 29, Santiago de Chile, diciembre 1984.

LATTES, A. y OTEIZA, E. "Dinámica migratoria argentina", Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1984.

MAGUID, A. "La migración internacional reciente en la Argentina: características e impacto en el mercado de trabajo", ponencia presentada al XX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Ciudad de México, 2 al 6 de octubre de 1995.

MARMORA, L. "La amnistía migratoria de 1974 en Argentina", OIT, Documento de Trabajo, Buenos Aires, febrero de 1983.

MARMORA, L. "La fundamentación de las políticas migratorias internacionales en América Latina", en: Estudios Migratorios Latinoamericanos, Buenos Aires, N° 10, diciembre 1988.

MARMORA, L. "Migraciones internacionales: la definición de políticas migratorias", en: Política y Población en la Argentina. Claves para el debate, Susana Torrado (comp.), Editorial La Flor, Buenos Aires, 1991.

MAZZEO, V. "Dinámica demográfica de Argentina en el período 1947-1991. Análisis de sus componentes y diferenciales", ponencia presentada a las 11 Jornadas Argentinas de Estudios de Población, Buenos Aires, 4 al 6 de agosto de 1993.

MINISTERIO DEL INTERIOR, "Política demográfica y migratoria del Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional", discurso pronunciado por el señor Ministro del Interior, Embajador Benito Llambi, en el acto de constitución de la Comisión Nacional de Política Demográfica. Buenos Aires s/f.

MINISTERIO DEL INTERIOR, "Política demográfica. Situación actual en materia de Población", Buenos Aires, s/f.

MIRO, C. "Políticas de población. ¿Qué?, ¿Cómo?, Por qué?, ¿Para qué?" Celade, Santiago de Chile, Serie A, N° 110, abril 1971.

MUSEO SOCIAL ARGENTINO, "Primer Congreso de la Población", Buenos Aires, 1941.

MUSEO SOCIAL ARGENTINO, "Nuestra encuesta sobre la Inmigración", Boletín del Museo Social Argentino, Año XVII, entregas 207 y 208, setiembre-octubre 1939.

NATALE, O. "Aspectos jurídicos, económicos y sociales de la colonización con inmigrantes". Buenos Aires, 1963, C.F.I., Serie Estudios N- 3.

NOVICK, S. "Las políticas inmigratorias argentinas en su expresión jurídica. Una perspectiva secular", en Estudios Migratorios Latinoamericanos, Buenos Aires, N°2, abril 1986.

NOVICK, S. "Política y población. Argentina: 1870-1989", (Dos volúmenes), Centro Editor de América Latina, Buenos Aires. 1992

NOVICK, S. "Política, población y ámbito internacional. Argentina 1974-1994", ponencia presentada a las III Jornadas Argentinas de Estudios de Población, Santa Rosa, La Pampa, 11 al 13 de octubre de 1995.

O' DONNELL, G. "Apuntes para una teoría del Estado" Buenos Aires, Documento Cedes/Clacso Nro 9 noviembre 1977.

OSZLAK, O. "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", Buenos Aires, Estudios Cedes, Volumen 3. N°2, 1980.

OSZLAK, O y O' DONNELL, G. "Estado y Políticas Estatales en América Latina hacia una estrategia de investigación", Documento Cedes, G/E, Clacso N° 4, Buenos Aires, marzo 1976.



OTERO, J. "Recopilación y sistematización de los antecedentes legislativos referidos a la política migratoria: 1853-1970", C.F.i., Buenos Aires, s/f.

PELLEGRINO, A. "Bibliografía sobre migración internacional en América del Sur, ponencia presentada al Taller "Nuevas Modalidades y Tendencia de la Migración Internacional frente a los Procesos de Integración, organizado por la Facultad de Ciencias Sociales, Programa Poblacion, Universidad de la Republica, Montevideo, 27 al 29 de octubre de 1993.

Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional, República Argentina, Poder Ejecutivo Nacional, diciembre 1973.

Presidencia de la Nación, Subsecretaría de Informaciones: "Segundo Plan Quinquenal", Buenos Aires, 1953.

Presidencia de la Nación, "Secretarías del Consejo Nacional de Desarrollo y del Consejo Nacional de Seguridad", "Plan Nacional de desarrollo y Seguridad 1971 -1975" República Argentina, 1971.

Presidencia de la Nación Argentina. Consejo Nacional de Desarrollo, "Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969", Buenos Aires, 1965

Presidencia de la Nación. Secretaría de Planificación. "Plan Nacional de Desarrollo 1987-1991", c/f.

RAMELLA de JEFFERIES, S. "Las ideas sobre inmigración durante la primera posguerra", en Jornadas de Inmigración, Ministerio de Educación y Justicia, Buenos Aires, 1985.

RECHINI de LATTES, Z. y LATTES, A. (comp). "La población de Argentina" CICRED, Series Buenos Aires, 1971.

República Argentina. "Informe Nacional sobre Población. El Cairo 1994",. Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, Buenos Aires, octubre 1993.

SAMUELSON, P. "La economía mundial a fines de siglo", Sexto Congreso Mundial, Colegio Nacional de Economistas, Mexico, agosto de 1980.

SENKMAN, L. , "La política migratoria argentina durante la década del treinta", en: Jornadas de Inmigración, Ministerio de Educación y Justicia, Buenos Aires, 1985.

SURIANO, J. "Trabajadores, anarquismo y Estado represor: de la Ley de Residencia a la Ley de Defensa Social (1902-1910)", Centro Editor de America Latina. Buenos Aires. 1988.

TORRADO, S "La cuestión poblacional argentina y las políticas de población", en: Torrado S, Novick S. y Olego de Campos S. Política, Población y Políticas de Población. Argentina 1946-1986, Cuadernos del CEUR N° 18, Buenos Aires, diciembre 1986.

TORRADO, S. "Estructura social de la Argentina: 1945-1983", Ed. de la Flor, Buenos Aires, 1992.

TOUTOUDJIAN, B. "Políticas de inmigración en Argentina", en: Coyuntura y Desarrollo, Buenos Aires, N° 42, febrero de 1982.

YOCELEVZKY, R. y RODRIGUEZ, R.D. "Enfoques teóricos en la investigación de políticas de población en America Latina", en: Sociología y Política, Año 1, Nro.2, febrero 1983, Serie Políticas Públicas y Desarrollo Social (Universidad Iberoamericana, México).

ZOLBERG, A. "The next waves: migration theory for a changing world", en International Migration Review, New York, Vol 23, N°87, 1989.